



HiMoldeMaster

Samfunnsendring, organisasjon og ledelse

Beslutningen om den desentraliserte organisasjonsformen
- Kystverkets nye organisasjon

Anne Marte Ostad

Molde, 2008



Høgskolen i Molde

Studentoppgave til Mastergrad

Tittel på norsk: Beslutningen om den desentraliserte organisasjonsformen - Kystverkets nye organisasjon

Tittel på engelsk:

Forfatter(e): Anne Marte Ostad

Fagkode: ADM 750

Studiepoeng: 45

Årstall: 2007-2008

Veileder: Dag Magne Berge

Fullmakt til elektronisk publisering av masteroppgave

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven, det betyr blant annet en enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Jfr. Åndsverkl. §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene for registrering i BIBSYS Brage vil likevel bli registrert der, men gjort tilgjengelig elektronisk bare med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt, vil ikke bli publisert elektronisk.

Jeg/vi gir herved HiM en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for publisering på internett:

☒ ja ☐ nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

☐ ja ☒ nei

(båndleggingsavtale må fylles ut)

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over? ☐ ja ☒ nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

☐ ja ☒ nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon, Jfr. Offl. §5a/Fvl. §13)

Dato: 23.05.2008



Høgskolen i Molde

*Beslutningen om den desentraliserte
organisasjonsformen*

(Kystverkets nye organisasjon)

*Masteroppgave i Samfunnsendring, organisasjon og
ledelse*

Anne Marte Ostad

Vår 2008

Forord

Denne oppgaven markerer avslutningen på et mastergradsstudium i Samfunnsendring, organisasjon og ledelse på Høgskolen i Molde. Arbeidet med masteroppgaven startet våren 2007, og har strekt seg over to semestre. En gruppe forskere fra Høgskolen i Molde har i det samme tidsrommet jobbet med en evaluering av Kystverket som desentralisert organisasjon. Jeg fikk tilbud om en rolle i dette prosjektet, og det er i hovedsak dette som har vært bakgrunnen for at jeg også valgte å skrive om Kystverket i oppgaven min.

Jeg vil rette en stor takk til alle de som på ulike måter har gitt meg støtte gjennom det året som har gått. Faglig støtte har jeg først og fremst fått av Dag Magne Berge som har vært min veileder gjennom arbeidet med oppgaven. I tillegg har Turid Aarseth også bidratt ved å lese og kommentere noen av de siste utkastene mine. En takk må også rettes til Møreforsking Molde AS for jeg har fått disponere kontor plass i deres lokale. Ellers ønsker jeg å takke familie og venner (Tore spesielt!) for den oppmuntringen dere har gitt meg gjennom en slitsom periode.

Molde, 26. Mars 2008

Anne Marte Ostad

Sammendrag

I denne oppgaven har jeg tatt for meg reformen av Kystverket i 2002, og jeg har forsøkt å forklare hvordan kontekstuelle forhold har virket inn på det gitte utfallet. Problemstillingen i oppgaven har rettet seg mot hvorfor og hvordan Kystverket fikk den desentraliserte organisasjonsformen.

Nedsettelsen av "Kystverkutvalget" i 1997 kan betraktes som en initiering av den prosessen som leder frem mot den desentraliserte organisasjonsformen i 2002. Departementet har hatt rollen som pådriver i og initiativtaker til omstillingen, og da Kystverkutvalget ble opprettet i 1997 var hensikten å finne en ordning som passet for de spesielle, organisatoriske behovene i Kystverket. Konklusjonen faller på forvaltningsbedriftsmodellen, men etter hvert faller imidlertid denne ut av diskusjonen.

Flyttingen av Direktoratet til Ålesund i 2001 er i denne oppgaven behandlet som en kontekstuell faktor i forhold til den desentraliserte organisasjonsformen. Jeg har forsøkt å forklare dette flyttevedtaket, og har fremhevet noen viktige forhold som kan illustrere hvorfor temaet dukket opp, og hvorfor valget av lokalisering til slutt falt på Ålesund. Det har vist seg at lokaliseringsvalget i stor grad har vært et resultat av den interessekampen som oppsto da muligheten for flytting ble gjort kjent med St meld nr 13 (2000 - 2001).

Oppgaven har også satt fokus på den organisasjonsmodellen som dannet utgangspunktet for desentraliseringen av direktoratsoppgavene i 2002. Jeg har beskrevet noen av de mest sentrale forholdene som har påvirket utformingen av

organisasjonsskissen. I Kystverket har kombinasjonen av direktoratsflyttingen og den desentraliserte organisasjonsmodellen (ordningen med kompetansesentrene) til sammen gitt det jeg har kalt en "dobbel desentralisering".

Teoretisk har jeg i all hovedsak tatt utgangspunkt i "Søplebøttemodellen" (March, Olsen, Cohen, 1972 og 2007), og DiMaggio og Powell sin teori om institusjonell isomorfi (DiMaggio og Powell, 1983). Deler av beslutningsprosessen mot den desentraliserte organisasjonsformen kan knyttes til en *tvangsmessig isomorfi*, noe som blant annet kommer til uttrykk i at Fiskeridepartementet har hatt en pådrivende rolle, og bruker myndighet for å få satt omstillingsprosessen i gang. *Mimetisk isomorfi* aktualiseres også for å forklare hva som har påvirket valg av organisasjonsform. Normativ isomorfi har derimot vist seg å ha hatt liten betydning i forhold til problemstillingen i denne oppgaven. Søppelbøttemodellen har også vært et nyttig inntak, og har bidratt til å belyse noen trekk ved beslutningsprosessen som kan ha vært avgjørende for det gitte utfallet. På grunn av den unntakspregede tilstanden som gjelder rundt Kystverket når omstillingen initieres, ble det i større grad åpent for en mer "anarkisk", og "tilfeldig" utvikling av beslutningsprosessen. Utfallet av beslutningsprosessen vi har sett i denne oppgaven kan dessuten være et eksempel på at parallelle strømmer av beslutningsmuligheter kan prege beslutningsutfallet på en til dels upredikerbar måte. Det har også vist seg at flyttevedtaket ikke kan benyttes som forklaring på desentraliseringen av direktoratsoppgavene i Kystverket.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1: Tema og Problemstilling	7
1.1. Innledning	7
1.2. Desentralisering og New Public Management (NPM)	8
1.2.2. New Public Management	9
1.3. Nærmere om hva som skal studeres	12
1.3.1. Om Kystverket	12
1.2.2. Studieobjektet	12
1.2.3. Presisering av problemstilling	13
1.3. Oppgavens disposisjon	16
Kapittel 2: Teoretisk tilnærming	18
2.1. Innledning	18
2.2. Ny- institusjonell organisasjonsteori	20
2.2.1. Organisasjon og omgivelser	23
2.3. Beslutningsteori og "Søppelbøtteprosesser"	30
2.4. Operasjonalisering av teori	34
Kapittel 3: Metode	40
3.1. Innsamling av data	40
3.1.1. Informantene	42
3.2. Validitet og reliabilitet	44
Kapittel 4: Historisk perspektiv	48
4.1. Etableringen av Kystverket	48
4.1.1. Perioden frem til 1997	49
4.2. "Kystverkutvalget"	51
4.3. Oppsummering	56
Kapittel 5: Direktoratsflyttingen	59
5.1. Flyttingen til Ålesund aktualiseres	59
5.1.1. Flyttingens uklare begrunnelser	61
5.2. Kampen om direktoratet	64
5.3. Oppsummering	67

Kapittel 6: Den desentraliserte organisasjonsformen	70
6.1. Direktørskifte og definering av omstilling.....	70
6.2. Nærmere om den desentraliserte organisasjonsmodellen.....	72
6.3. Utforming av den desentraliserte organisasjonsmodellen.....	75
6.3.1. Samarbeid med distriktsapparatet	75
6.3.2. Ansatte som ble ekskludert	78
6.3.3. Hvor ble det av planene om forvaltningsbedrift?	83
6.3.4. Fra en "bedriftsmodell" til en annen...?	84
6.4. "Dobbel desentralisering"	87
6.5. Oppsummering	89
 Kapittel 7: Drøfting	92
7.1. Påvirkning fra institusjonelle omgivelser	93
7.1.1. Tvangsmessig isomorfi	93
7.1.2. Mimetisk isomorfi	96
7.1.3. Normativ isomorfi	98
7.2. Beslutningsprosessen mot den desentraliserte organisasjonsformen	101
7.2.1. En "anarkisk" beslutningsprosess.....	102
7.2.2. Parallele strømmer	103
7.2.3. En "institusjonsfri verden"?	105
7.3. Oppsummering og konklusjon	108
 Litteraturliste	112
 Offentlige dokumenter	117
 Lenker.....	118
 Vedlegg	119

Kapittel 1: Tema og Problemstilling

1.1. Innledning

I de siste tiårene har det vært et økende fokus på omstilling og omorganiseringsarbeid innenfor offentlige virksomheter. Man ser gjerne dette utviklingstrekket i sammenheng med økt grad av internasjonalisering, som har gitt mer omskiftelighet i omgivelsene enn i tidligere år. Nye organisasjonsprinsipper har fått gjennomslag, og det har skjedd en omfattende og til dels global spredning av gitte måter å tenke organisasjon og ledelse på.

I denne oppgaven er det omorganiseringsprosessen knyttet til desentraliseringen av Kystverket i 2002 som står i fokus. Reformen innebærer at direktoratet er flyttet til Ålesund, samt at direktoratsoppgaver er blitt skilt ut og lagt til distriktene.

Hovedfokuset i dette er lagt på desentraliseringen som ble gjort med beslutningen om å legge direktoratsoppgavene til distriktene, mens flyttingen av Direktoratet til Ålesund først og fremst vil bli betraktet som en kontekstuell, og sideordnet faktor.

1.2. Desentralisering og New Public Management (NPM)

Desentralisering inngår som et sentralt element i de historiske tradisjonene for det norske styringsverket, og har vært et hyppig brukt honnørord i den norske, politiske retorikken gjennom hele etterkrigstiden. Flo (1999) påpeker at desentralisering som strategi i perioden 1945 til 1975 både kan sees som et produkt av og en forutsetning for veksten i offentlig sektor.

Utflytting av statlige arbeidsplasser (geografisk relokalisering) har siden 60 - 70 tallet vært et særlig viktig og mye omtalt virkemiddel innenfor desentraliseringspolitikken (Sunnevåg og Ekerhovd, 2002). I denne tidsperioden ble desentralisering ofte begrunnet ut fra distriktspolitiske hensyn, blant annet for å forebygge fraflytting fra distriktet. Et annet argument var at utflytting kunne være med å lette transport- og befolknings- presset i Oslo-området (ibid). Geografisk relokalisering har i tillegg blitt begrunnet ut fra et *fordelingsperspektiv*, der hovedmålet med relokaliseringen har vært å redusere regionale variasjoner gjennom en geografisk omfordeling av eksisterende goder (som i denne sammenhengen er statlige forvaltningsorgan, etater eller andre statsfunksjoner) (ibid).

I den siste tiden har en særlig desentraliseringstrend gått i retning av det som kalles *desentral sentralisering*. En rekke etater har foretatt endringer (eller er under omstilling) som innebærer en mer horisontal spesialisering (for eksempel Statskonsult, 2001). Andre begreper for dette er *desentral spesialisering* og *virtuell tilstedeværelse*, mens Sundby et. al (2003) bruker uttrykket *funksjonell*

*spesialisering*¹. I denne oppgaven har jeg valgt å forholde meg til den sistnevnte betegnelsen.

Funksjonell spesialisering går generelt sett ut på at spesialiserte oppgaver skilles ut og legges til egne enheter som betjener hele landet, en større region eller et mindre område (Sunnevåg og Ekerhovd, 2002). Dette medfører (i motsetning til at alle regioner har helt identiske oppgaver) at man gjør en *oppgavedifferensiering* mellom regioner i en og samme etat². Slike oppgaver blir gjerne betegnes som *nasjonale oppgaver*. Sundby et. al (2003) definerer nasjonale oppgaver som "*landsdekkende oppgaver som utføres sentralt i en hierarkisk organisasjon, og det vil si at de også geografisk plasseres sentralt*"³. I det nasjonale oppgaver får en *regional plassering* flyttes utførelsen av oppgavene fra sentralleddet til én eller flere regioner (ibid; Sunnevåg og Ekerhovd, 2002), og på denne måten vil desentralisering i prinsippet også kunne innebære en form for sentralisering (tidligere distriktsoppgaver sentraliseres til et distriktskontor eller kompetansesenter).

1.2.2. New Public Management

Siden begynnelsen av åttitallet har det offentlige forvaltningsapparatet i Norge vært igjennom en lang rekke endringsprosesser, der innholdet knyttes til det som er blitt vanlig å kalle New Public Management (NPM). New Public Management er en

¹ I en funksjonell spesialisering refererer "funksjoner" til oppgaver i vid forstand, og kan omfatte alt fra ulike formål, saksfelt til administrative funksjoner som økonomi, personal, IT eller lignende (ibid).

² Innenfor Regjeringens moderniseringsarbeid er en slik differensiering et virkemiddel for å kunne oppnå større grad av desentralisering og utnyttelse av kompetanse (Sundby, 2003).

³ Hva som regnes for å være nasjonale oppgaver vil imidlertid kunne få et forskjellig innhold i de ulike omorganiseringstilfellene. Det blir valgt ulike løsninger, og varierer i omfang og begrunnelser (Sundby, et. al, 2003 - side tre). Sannsynligvis vil de etatene som gjennomfører lignende reformer, likevel komme til å tilpasse innholdet i disse til etatens spesielle behov.

markedsorientert reformbølge som i de senere årene har skylt inn over den offentlige sektoren i et stort antall land. Enkelte har gått så langt som å beskrive inntoget av NPM som et avgjørende brytningspunkt når det gjelder styring av offentlig sektor (Ferlie m.fl., 1996). NPM trekker på et sett av organisasjonsideer hvor en utvisking av grensene mellom offentlig og privat sektor har stått sentralt.

Paradigmeskiftet har også satt sine spor i den norske statsforvaltningen. Gjennom bevisste reformforsøk har de politiske, administrative lederrollene blitt påvirket og endret i retning av en mer markedsorientert styringsideologi. I kjølvannet av dett har man fått merke framveksten av ulike former for "bedriftsmodeller", hvor innholdet gir assosiasjoner til organisasjonsmodeller fra det private næringslivet.

På samme tid regnes Norge for å være en "nølede reformator" (Christensen og Lægreid, 2002). Det ser ut til at Norge har valgt sin egen vei basert på historiske tradisjoner i styringsverket, og vi har med dette fått en nasjonal tilpasning.

Til nå har jeg beskrevet noen trekk ved den historiske tradisjonen for, men også den mer dagsaktuelle bruken av desentraliseringsbegrepet i Norge. Sammenlignet med tidligere år har både bruken av og innholdet i begrepet blitt utviklet. Den desentraliseringstrenden som vi ser i dag, har trolig en sammenheng det paradigmeskiftet som den offentlige sektoren har gjennomgått (se side åtte). Med andre ord kan det altså se ut til at de norske desentraliseringstradisjonene har fått et nytt innhold gjennom New Public Management. I denne oppgaven har jeg tatt utgangspunkt i dette som en kontekstuell faktor for den desentraliserte organisasjonsformen i Kystverket.

Jeg vil avrunde kapitteldelen med å trekke frem et konkret eksempel på en slik "bedriftsmodell", nemlig bestiller/utfører- modellen (BUM). Ulike varianter av bestiller/utfører- modeller brukes i dag som en del av moderniseringsarbeidet for den offentlige sektoren i store deler av Europa (for eksempel NOU2005:3). Sentralt i slike modeller er at styring skjer gjennom forhandlinger og kontrakter mellom bestiller og utfører, og ikke ved å styre gjennom myndighet. En slik modell kan i prinsippet inngå i spesialiserings-, eller kompetansesenterordninger i en funksjonell spesialisering. Som vi etter hvert skal se, er det også elementer i desentraliseringen av Kystverket som gir assosiasjoner til en bestiller/utfører- modell.

1.3. Nærmere om hva som skal studeres

1.3.1. Om Kystverket

Kystverket er Fiskeri- og kystdepartementets etat for sjøtransport, sjøsikkerhet, havner og beredskap mot akutt forurensning (kystforvaltning og samferdsel). Navnet Kystverket ble for første gang tatt i bruk etter en større omorganisering av etaten i 1981 (St meld nr 105 (1976 - 77), og skulle betegne Kystdirektoratets distriktsorganisasjon som et hele. Det ble bestemt å etablere en distriktsorganisasjon for Kystdirektoratet basert på fem distrikter (jf Innstilling S nr 426 (1976 - 77)). Distriktskontorenes plassering ble den gangen Arendal, Haugesund, Ålesund, Kabelvåg og Honningsvåg. Direktoratet var lokalisert i Oslo.

1.2.2. Studieobjektet

Kystverket var i 2002 gjenstand for en større reform. Endringene i organiseringen kan sies å være todelt. Det ene er at hovedkontoret er flyttet ut til Ålesund. I tillegg er det gjort omlegginger i den interne strukturen, noe som innebærer at alle de direktoratsoppgavene har blitt skilt ut til regionene der det er opprettet kompetansesenter for de ulike fagområdene. Med dette har kystdistriktene fått nye ansvarsområder i tillegg til at de (som før) skal være administrative enheter for sine geografiske områder. I tillegg har Kystverkets Produksjon (Kabelvåg) og Kystverkets

Rederi (Ålesund) blitt skilt ut som egne enheter. Kystverket Produksjon har siden 2005 blitt omtalt under navnet Secora, og fungerer i dag som en spesialisert entreprenørbedrift innen utbygging av havner og farleier. I 2003 ble Statens Forurensningstilsyns Beredskapsavdeling for akutt forurensning innlemmet i Kystverket som en direktoratsavdeling, men ble lokalisert i Horten.

Den desentraliserte organisasjonsformen i Kystverket er et eksempel på en *funksjonell spesialisering* (jf Sundby et. al, 2003).

1.2.3. Presisering av problemstilling

Reformen i 2002 fremstår som en "dobbel desentralisering". Dette innebærer at direktoratet har blitt flyttet til Ålesund samtidig som direktoratsoppgavene har blitt desentralisert til og samlet i de forskjellige distriktene som har fått ansvaret for å bygge opp nasjonale kompetansesenter. Det er som sagt ikke flyttingen men den desentraliserte organisasjonsformen som er mitt primære fokus i denne oppgaven. Direktoratsflyttingen aktualiseres i denne sammenhengen kun som en faktor.

Sundby et. al (2003) påpeker at funksjonell spesialisering som organiseringsprinsipp kan variere både i omfang og med hensyn til type funksjonell spesialisering. I denne sammenhengen har de lansert følgende forklaring på den desentraliserte organisasjonsformen i Kystverket:

"... en viktig årsak til at denne løsningen ble valgt i Kystverket, var at det i tilknytning til flytteprosessen ble et behov for å opprettholde og ikke svekke det gode, operative arbeidet som distriktene utførte, og samarbeidet med distriktene ble derfor uhyre viktig og det var et mål å forme en etat ... " (op.cit.; side 34)

Jeg anser dette for å være et altfor enkelt argument, og en til dels feilaktig måte å forklare beslutningen på. Som vi senere skal se var arbeidet med desentraliseringen til distriktene allerede godt i gang da ideen om flytting av direktoratet til Ålesund ble lansert. På bakgrunn av dette vil jeg legge følgende problemstilling til grunn for det videre arbeidet med oppgaven:

Hvorfor og hvordan fikk man den desentraliserte organisasjonsformen i Kystverket i 2002?

Problemstillingen tar for seg en omstilling som knyttes til temaet om desentralisering av statsfunksjoner. Dette gjør at den har aktualitet i tiden. Problemstillingen har også en faglig begrunnelse, nemlig å tilføre et nytt blikk på hva som var årsaken til at Kystverket fikk den desentraliserte organisasjonsformen. Her finnes grunnlag for en faglig hypotese om årsaksforhold, og med utgangspunkt i teorien kan man stille spørsmål med den forklaringen som ble introdusert av Sundby et. al (2003). Begrunnelsen som brukes for den desentraliserte organisasjonsformen er i dette (op.cit.; side 34) basert på en forestilling om at flyttingen av direktoratet kom først.

Jeg vil presisere at jeg forstår den desentraliserte organisasjonsformen som det at man har skilt ut de operative oppgavene fra direktoratet til distriktene, og at man har etablert kompetansesenter i distriktene. Jeg ønsker i tillegg å presisere at oppgaven

baseres på en tidsmessig avgrensning, og at jeg har valgt å sette denne til perioden mellom ca 1997 (da Kystverkutvalget nedsatt til å utrede Kystverkets organisasjon) og 2002 (da den desentraliserte organisasjonsformen ble besluttet). Nedsettelsen av Kystverkutvalget sies å representere en initiering av beslutningsprosessen som fører fram mot beslutningen om å desentralisere direktoratsoppgavene (den desentraliserte organisasjonsformen) i 2002.

1.3. Oppgavens disposisjon

I neste kapittel viser jeg hvordan jeg har knyttet problemstillingen min opp mot teori. Jeg har valgt å benytte meg av ny- institusjonell organisasjonsteori og "Søppelbøttemodellen". Dette er teorier som på forskjellig vis kan belyse hvilke faktorer som ligger bak den desentraliserte organisasjonsformen i Kystverket.

I Kapittel tre tar jeg for meg det metodiske opplegget i denne oppgaven og jeg kommer med noen betraktninger rundt mine valg av datainnsamlingsmetoder.

Kapittel fire gir et historisk perspektiv på bakgrunnen for omorganiseringen. Jeg har forsøkt å understreke noen viktige trekk i diskusjonen rundt Kystverkets organisering over tid. I Kapittel fem og seks har jeg prøvd å komme med en skildring av hvordan organisasjonsformen kom til å bli slik den bli. Jeg har lagt vekt på noen enkelthendelser som kan illustrere gangen i denne omstillingsprosessen, og de er presentert i kronologisk rekkefølge. Hvert av disse kapitlene avrundes med en oppsummeringsdel, hvor jeg har knyttet det jeg har gjennomgått til teori.

I Kapittel sju drøfter jeg de empiriske funnene opp mot de teoretiske argumentene og jeg har fremhevet noen av de viktigste faktorene som har påvirket den desentraliserte organisasjonsformen. Kapitlet avrundes med oppsummering og konklusjon.

Kapittel 2: Teoretisk tilnærming

2.1. Innledning

Problemstillingen i denne oppgaven retter fokus mot spørsmålet om hvorfor det i 2002 ble besluttet å desentralisere direktoratsoppgaver til forskjellige distrikt (kompetansesenter), og hvordan det skjedde.

Teoretisk vil jeg knytte problemstillingen opp mot ny- institusjonell organisasjonsteori som retter seg mot forholdet mellom organisasjon og omgivelser. Sentrale spørsmål her er hvordan organisasjoner blir påvirket og influert av press fra både eksterne og interne kilder (for eksempel Zucker, 1991; DiMaggio & Powell 1991; Scott & Meyer, 1991; Meyer & Rowan, 1991). Problemstillingen aktualiserer også bruk av beslutningsteori, og her har jeg valgt å ta utgangspunkt i "Søppelbøttemodellen" til Olsen et. al (1972, 2007).

Felles for "søppelbøttemodellen" og ny- institusjonell organisasjonsteori er at de er opptatt av forholdet mellom endringer og kontekst (i vid forstand). Fokus og siktepunkt i de to inntakene er imidlertid forskjellig. De framstår ikke som konkurrerende perspektiver, men representerer alternative innfallsvinkler til å forstå hvordan kontekstuelle forhold virker inn på struktureringen av organisasjoner.

Roness (1997) presenterer fire ulike strategier for å håndtere mangfoldet av teorier i forbindelse om organisering og endring, nemlig *avskjerming*, *utfylling*,

konkurrering, og sammenslåing. Disse strategiene er knyttet til svarene på tre spørsmål: Blir det brukt mer enn en teori? Blir teoriene holdt fra hverandre (hvis det er flere teorier trekt inn)? Blir teoriene satt opp mot hverandre (hvis det er flere teorier som blir holdt fra hverandre)? Inndelingen som Roness (ibid) har foreslått kan gjøre det lettere å forklare hva som er formålet med de teoretiske inntakene jeg har valgt, og hvordan de brukes.

Oppgaven tar for seg to ulike teorier som jeg syns er aktuell for problemstillingen, men jeg har som sagt ikke tenkt å sette dem opp mot hverandre. I tråd med Roness sin kategorisering (ibid) passer det best å betegne dette som en *utfyllingsstrategi*. Jeg har likevel gjort et poeng ut av noen aktuelle likhetstrekk mellom søppelbøttemodellen og ny- institusjonell teori, og jeg vil påpeke at dette kan fremstå som et sammenslåingsforsøk. Det er imidlertid ikke. Hensikten har vært å få frem sider ved beslutningskonteksten som er viktig for å forstå hvordan Kystverket fikk den desentraliserte organisasjonsformen. Det gir også et viktig blikk på årsaksforholdet mellom direktoratsflyttingen og desentraliseringen av direktoratsoppgavene (den desentraliserte organisasjonsformen). Som vi skal se senere i kapitlet (side 39) er virkelighetsoppfatningene som legges til grunn i de to inntakene ganske så forskjellige.

2.2. Ny- institusjonell organisasjonsteori

Institusjonell teori blir gjerne knyttet til Philip Selznick (1957), som hevdet at organisasjoner ikke bare tilpasser seg interne gruppers aspirasjoner, men også det eksterne samfunnets verdier (Hatch, 2001). Med dette argumentet representerte teorien utgangspunktet for det som skulle bli en anerkjennelse av et sosialt og kulturelt grunnlag for ekstern påvirkning på organisasjoner. Etter hvert har institusjonalismens grunnsyn fått fornyet oppmerksomhet og et utvidet anvendelsesområde. Bruken av institusjoner som "brille" for å studere organisasjoner har fått en slags renessanse. Den samlingen av ideer og teorier som knyttes opp til dette er det som med en samlebetegnelse kalles "ny- institusjonalisme" (Akerlof, 1980). I denne rettes fokus mot noen mer moderne utviklingstrekk i samfunnet, og som kan knyttes til begreper som samfunnsendring, administrative reformer, spørsmålet om organisasjonsform kan velges, institusjonell identitet og institusjonelle omgivelser.

Begrepet "institusjon" kan tillegges forskjellig betydning og innhold alt ettersom hvilken institusjonell linse man velger å beskrive institusjonene med (Peters, 1999). I organisasjonslitteraturen har det vært vanlig å bruke den tredelte kategoriseringen rasjonelt valg-, historisk-, og sosiologisk institusjonalisme for å skille mellom de ulike greinene som knyttes til teorien. Den sosiologiske tilnærmelsen regnes gjerne for å være den "originale" institusjonalismen, og brukes av og til synonymt med "normativ" institusjonalisme (for eksempel Hall og Taylor, 1996).

Rasjonelt valg- institusjonalisme bygger på rasjonelt valg- teori (Peters, 1999). De rasjonelle forklaringsmodellene tillegger mennesker rasjonalitet. De har evnen til å

skille mellom ulike valgmuligheter, og kan se årsakssammenhenger. Menneskelige handlinger er i henhold til den rasjonelle logikken basert på bevisste valg som tas med motiv om å maksimere egeninteresser. Ut fra dette perspektivet er formelle institusjoner, som for eksempel lovverket (Posner, 1986; Robinson, 1991), og valgsystemet (Rae, 1967; Taagapera & Stewart, 1989) sentrale for å forstå menneskelig atferd.

Historisk institusjonalisme legger spesielt vekt på betydningen av historie for å forstå nåtiden. Veivalg som er gjort tidligere i institusjonenes eksistens har en viktig betydning for den videre utviklingen av institusjonen. Vi snakker i denne sammenhengen om "stiavhengighet", eller en stiavhengig utvikling. Historiske forløp og hendelser som forhandlinger, konsensusbygging eller vinnende koalisjoner vil kunne reflektere hva som er passende (Olsen 1997; Christensen & Røvik 1999). Fokuset i den historiske institusjonalismen rettes mot hvordan ulike hendelser er knyttet sammen over tid, og der visse hendelser vil være nødvendige for hvordan prosesser utvikles, men ikke tilstrekkelige vilkår for et utfall. Tidsrekkefølgen for de ulike hendelsene kan være avgjørende for hva utfallet blir (Mohr 1982; Scott 1995).

Den sosiologiske institusjonalismen har vært særlig opptatt av hvordan medlemmene av en institusjon observerer eller oppfatter situasjoner innenfor en gitt struktur, de "rammene" de tar med seg inn i de situasjonene og som påvirker måten de bedømmer situasjonen og tar beslutninger på (Berger & Luckmann, 1967; DiMaggio og Powell, 1991). I henhold til dette perspektivet forstås menneskelig atferd ut fra en "passendelogikk", altså at menneskene som tilhører institusjonen føler seg "tvunget" av eller forpliktet til å følge de normene og reglene som gjelder innenfor institusjonen

På dette punktet står den sosiologiske institusjonalismen i kontrast med rasjonelt valg- institusjonalismens individualistiske basis (se også *sosial legitimitet*, s 27).

*Ny- institusjonalismen i organisasjonsteorien*⁴ tenderer mot å fokusere på en begrenset bit av den sosiologiske grunnstammen, nemlig det som kalles kognitiv institusjonalisme (DiMaggio og Powell, 1991). Perspektivet bygger i utgangspunktet på den "mytiske institusjonalismen" som vi har fra den tidlige, institusjonelle forskningen av Meyer og Rowan (1977). I nyere tid har navn som Zucker og DiMaggio og Powell hatt en viktig rolle som videreutviklere av denne tradisjonen. I den kognitive institusjonalismen legges et viktig fokus på hvordan samfunnets normer og verdier gjenspeiles i en organisasjon, og hvorvidt organisasjonens aktiviteter er i tråd med de aksepterte normene og reglene som gjelder innenfor de omgivelsene organisasjonen er en del av.

Selv om moderne organisasjonsoppskrifter kan forstås som moter, vil de likevel ofte være uttrykt i en språklig form som signaliserer rasjonalitet og effektivitet. Dermed vil "tidsriktige" organisasjonsoppskrifter bli det Meyer og Rowan (1977) kaller "rasjonaliserte myter". At myten er rasjonalisert innebærer at det er skapt en overbevisning om at det er et effektivt virkemiddel for å nå organisatoriske mål. Samtidig er myten *institusjonalisert*, som innebærer at den har blitt selvfølgeliggjort, at den blir tatt for gitt som effektiv. Et godt definisjonseksempel her kan være Zucker, som beskriver institusjonalisering som "*en tilstand av forhold der felles kognisjoner definerer hva som er meningsfylt og hvilke handlinger som er mulige*", (Zucker, 1983:2).

⁴ Når jeg senere i denne oppgaven (i drøfting) refererer til "ny- institusjonell teori", viser jeg altså kun til den institusjonalismen som knyttes til organisasjonslitteraturen, og der DiMaggio & Powell (1983, 1991), Scott (for eksempel 1985, 2001), Meyer & Rowan (1977), etc. utgjør noen av de mest sentrale bidragene. I denne sammenhengen er "institusjonsbegrepet" knyttet til "rasjonaliserte myter" og der dannelsen av felles kognisjoner (tenkemåter) er viktig for å forstå institusjonalisering.

2.2.1. Organisasjon og omgivelser

Institusjonell teori deler en organisasjons omgivelser inn i to grupper (Christensen, 1991, Meyer og Rowan, 1991).

De tekniske omgivelsene er de forholdene som påvirker hvordan man løser oppgaver i organisasjonen: tilgang til ressurser (råvarer, kapital, personell, osv), samt etterspørsel etter og krav til produkter, og lignende. De er rettet inn mot organisasjonens instrumentelle beslutningsaktiviteter som er styrt av formelle strukturer. De er preget av en mål- middeltankegang og knyttes til fokus på effektiv bruk av ressurser for å produsere de produktene og tjenester som omgivelsene etterspør. Eksempel på organisasjoner som har sterke tekniske omgivelser er restauranter og helsestudio, som er avhengige av å rette seg etter kundepreferanser/etterspørsel for å kunne eksistere (Thorsvik & Jacobsen, 2002). Hvorvidt/i hvilken grad de tekniske omgivelsene vil påvirke organisasjonsstruktur kan vurderes i forhold til grad av homogenitet (antall aktører organisasjonen må forholde seg til og hvor like disse er) og grad av stabilitet (hvor raskt omgivelsene endrer seg).

De institusjonelle omgivelsene retter seg mot de institusjonene i omgivelsene som påvirker hvordan man løser oppgaver i organisasjonen. Brunsson og Olsen (1990) bruker begrepet *institusjonaliserte omgivelser* for å betegne det samme. Begrepet viser til at omgivelsene ikke bare er opptatt av de tjenestene og produktene en organisasjon skaper. Organisasjoner vurderes også ut fra om de bruker strukturer, prosesser, og ideologier som faller sammen med hva viktige grupper i omgivelsene

oppfatter som rasjonelt, effektivt, rimelig, rettferdig, naturlig og moderne (op.cit.; s 10). De institusjonelle omgivelsene fungerer på denne måten som en sil eller et filter for hvilke muligheter og alternativer man ser og hvilke løsninger man velger. Hvis organisasjonen går på tvers av de institusjonelle omgivelsene kan dette svekke dens posisjon i samfunnet. Institusjonelle forutsetninger er derfor like viktig som de tekniske for å forstå hvordan organisasjoner velger organisasjonsform. Eksempel på organisasjoner som har sterke institusjonelle omgivelser er skoler og kirker (Thorsvik & Jacobsen, 2002). Disse vil miste legitimitet hvis de ikke er i tråd med verdiene i samfunnet rundt.

I den virkelige verdenen (empirisk) er det imidlertid vanskelig å skille mellom hva som er institusjonelle omgivelser og hva som er tekniske omgivelser. Mange mener til og med at tekniske forhold (for eksempel økonomiske relasjoner) ikke kan isoleres fra den institusjonelle konteksten de samtidig er en del av (for eksempel sosiale relasjoner/ikke-tekniske sider ved menneskelig samhandling). Eksempel kan være Mark Granovetter (1985, 1992), som påpeker at alle typer menneskelige handlinger har en *sosial forankring* (embeddedness).

Institusjonell isomorfi

DiMaggio og Powell hevder at det skjer en formlikhetsprosess (isomorfi) mellom organisasjoner innenfor samme organisasjonsfelt, til tross for kontekstforskjeller mellom disse organisasjonene (Dimaggio og Powell, 1991). Tilpasning til institusjonelle krav vil dermed resultere i at vi over tid får visse etablerte strukturer i de institusjonelle omgivelsene (som vedvarer), og at det danner seg ulike *organisasjonsfelt* som kan gå på tvers av de formelle strukturene og

bransjedefinisjonene (DiMaggio og Powell, 1983). Et organisasjonsfelt blir definert som:

"... de organisasjonene som til sammen utgjør et gjenkjent område av institusjonelt liv (det vil si et felt der organisasjonene påvirker hverandre og har innflytelse på hverandre), og kan bestå av nøkkel- leverandører, ressurs- og produktkonsumenter, regulerende, departementale myndigheter, og andre organisasjoner som produserer lignende typer tjenester, service, eller som tilhører samme bransje eller sektor ..."

- DiMaggio og Powell (1983, 1991:64)

Organisasjonsfeltet dannes som et resultat av at en samling av forskjellige typer organisasjoner (som blir beslektet i et slikt område) stabiliseres, at det skjer en homogenisering av disse organisasjonene, og av nye deltakere så snart området er blitt etablert. Ideen om organisasjonsfelt innbefatter viktigheten av både *connectedness* (eksistensen av transaksjoner som binder/knytter organisasjonene til hverandre - inkludert formelle kontraktrelasjoner, deltakelse i nettverkssamarbeid, tilknytning til fagorganisasjoner, eller andre mer uformelle forbindelser), og *equivalence* (i hvilken grad organisasjonene knyttes sammen av likheter i struktur og ved at de for eksempel har like tilknytninger eller posisjon i en nettverksstruktur eller er strukturelt like i funksjon, for eksempel direktorater sin rolle i forhold til staten).

Et organisasjonsfelt utgjør en egen analyseenhet, men det er først og fremst et analytisk begrep. Det må derfor "tilpasses" empirisk til det fenomenet som studeres. Ved å ta utgangspunkt i organisasjonsfeltsbegrepet rettes fokus mot totaliteten av relevante aktører, og ikke bare mot konkurrerende organisasjoner eller organisasjoner innenfor et snevert definert nettverk. Begrepet kan være et nyttig

hjelpemiddel til å studere hvordan kontekstuelle faktorer påvirker en organisasjon ved å se det i forhold til de prosessene som knyttes til stabilisering og homogeniseringen av strukturer.

De tre institusjonaliseringsmekanismene som fører til formlikhet (isomorfi) mellom organisasjoner blir kalt tvangsmessig isomorfi, mimetisk (usikkerhetsdrevet) isomorfi, og normativ (profesjonsdrevet) isomorfi. Mekanismene kan henge sammen i og være påvirket av hverandre, men tenderer likevel mot å stamme fra ulike forhold (ulike betingelser for de ulike typene) og kan lede til ulike resultat.

Tvangsmessig isomorfi

Når konformitetspress stammer fra innførte lover og regler, opplever organisasjoner et tvingende institusjonelt trykk (Thorsvik & Jacobsen, 2002). Tvangsmessig isomorfi stammer fra både formelle og uformelle påtrykk som brukes som virkemiddel på organisasjoner fra andre organisasjoner som de står i et avhengighetsforhold til (DiMaggi og Powell, 1983). En annen måte å si det på er at den tvangsmessige isomorfien er et resultat av at en organisasjon føler et formelt eller uformelt press fra andre organisasjoner den har et avhengighetsbånd til.

Hvis vi knytter tvangsmessig isomorfi opp mot begrepet om organisasjonsfelt, da vil det kunne tenkes at organisasjoner innen et organisasjonsfelt kan ha en felles tilknytning inn mot en organisasjon som står i posisjonen til å utøve tvangsmakt på dem. I tilfeller hvor tvangspreset er mer uformelt kan kanskje være når en organisasjon er tvunget til å velge på en bestemt måte pga ressursavhengighet, men uten at det er noen konkret befaling som tvinger frem denne handlingen.

Organisasjonsendring kan i enkelte omstendigheter være et direkte resultat av et statlig mandat, for eksempel når produsenter adopterer en ny antiforurensningsteknologi for å tilpasse seg miljøreguleringer, eller når en bedrift leier inn revisorer fra konsulentfirma for å få hjelp til å innfri noe som påkreves i skatteloven, osv (DiMaggio og Powell, 1983). Tvangspress kan også være bygget inn i utvekslingsrelasjonen mellom organisasjoner, og medføre at man tilpasser seg til den parten man er avhengig av, jf transaksjonsspesifikke investeringer (Williamson, 1979).

DiMaggio og Powell (op. cit.) påpeker at det i tilfeller der sentraliseringsgraden i organisasjonens ressurstilførsel er stor og det samtidig er mye tvetydighet i organisasjonens mål, er det en større sannsynlighet for at den vil endre seg isomorft (tilpasse seg å bli lik) til de organisasjonene den er avhengige av ressurstilførsel fra. I denne sammenhengen er det viktig å huske på at sosial legitimitet også er en viktig ressurstilførsel (Hatch, 2001).

Mimetisk isomorfi

Mimetisk isomorfi blir også betegnet som usikkerhetsdrevet isomorfi. Betegnelsen refererer til situasjoner der måten man velger å strukturere organisasjonen på påvirkes av løsningene i andre organisasjoner, og at man tenderer mot å kopiere andre antatt vellykkede organisasjoners strukturer eller handlingsmønstre. Altså skjer mimetiske prosesser når organisasjoner påvirkes av andre institusjoner gjennom at de ønsker å likne andre organisasjoner. Ifølge DiMaggio og Powell drives slike handlingsmønstre fram av, og kan ofte forstås som en reaksjon på usikkerhet, og at det ofte fører til at man prøver å kopiere (imitere) andre organisasjoners

strukturer, handlingsmønstre eller resultat (outputs) - som tendensen til at man "følger etter hovedstrømmen".

I henhold til DiMaggio og Powell (1983) vil en organisasjon, jo større usikkerheten i relasjonen mellom mål og middel, modellere seg selv etter organisasjoner som man oppfatter som suksessfull. I tilfeller der organisasjonen møter en usikker situasjon (et problem med tvetydige årsaker og uklare løsninger) kan det å kopiere andre virke som en lettkjøpt og gjennomførbar løsning, og som ikke er forbundet med for store omkostninger (Cyert og March, 1963).

Normativ isomorfi

Normativ isomorfi (også kalt profesjonsdrevet isomorfi) stammer primært fra profesjonalisering (DiMaggio og Powell, 1983). Profesjonalisering kan forstås som profesjonskamp, eller med andre ord, den kollektive kampen innen en yrkesgruppe til å sette betingelsene for deres arbeid, for retten til å definere sine egne arbeidsoppgaver og å kontrollere hvem som får utøve en profesjon (ibid). DiMaggio og Powell (1991) hevder i denne sammenhengen at mens profesjonene internt i de enkelte organisasjonene blir mer og mer ulike, så blir det større likheter mellom bestemte profesjoner på tvers av organisasjoner. Formell utdanning vil for eksempel innebære en kognitiv base av faglige normer og standarder som man trekker inn i organisasjonene. Profesjoner forstås på denne måten som bærere av bestemte oppfatninger om hva organisasjonen skal være og som vil påvirke måten man organiserer og hva man beslutter. Aktørene som utøver normativt press på organisasjoner vil forsøke å etablere en kognitiv basis for hvordan omverdenen tolkes innen institusjonen, og de vil søke å vinne legitimitet for dette synet (Larson, 1977, Collins, 1979).

Angående normativ isomorfi sier DiMaggio og Powell at jo mer avhengighet og tillit til (legitimitet fra de profesjonelle, avhengighet av disse ut fra hvilken type organisasjon) "*akademiske attesterere*" i valg av personell til ledelsen og staff, jo større deltakelse lederne har i handels- og profesjonsassosiasjoner, -selskap, -foreninger, jo større grad av tilpasning til andre organisasjoner i det gitte området.

2.3. Beslutningsteori og "Søppelbøtteprosesser"

Forståelse av hvordan beslutninger og handlinger i organisasjoner blir til, er temaet for det som med en samlebetegnelse kan kalles beslutningsteori (Gammelsæter, 1991). Beslutningsteori er tradisjonelt sett dominert av den rasjonelle modellen (March & Olsen, 1976). Det vil si at de fleste beslutningsteorier bygger på en rasjonell konsekvenslogikk, der beslutninger tas på bakgrunn av individuelle eller kollektive mål, og på basis av det man antar kan bli konsekvensene av nåtidens handlinger.

Tilhengere av rasjonell planlegging er av den oppfatningen at vi kan kartlegge de ulike handlingsalternativene, foreta en fornuftig avveining av konsekvensene for hver av de og dermed resonnerer oss fram til den beste løsningen. Valgmuligheter fremstår på denne måten som et sett av ulike redskaper som alternativt kan passe til å løse problemet, der man kan velge ut fra hva som er behovet eller det gitte målet. Det forutsettes at ledelsen i organisasjonen er som hjernen i menneskekroppen - et organ som kan observere, lære, forstå, velge, og gjøre seg nytte av ulike objektive data både i egen organisasjon og i omgivelsene, som om man kan styre organisasjonen inn i framtiden og mot den retningen man vil.

Etter hvert har oppmerksomheten i beslutningsteori som fagområde i økende grad rettet seg mot problemene ved de tradisjonelle modellene. Viktig i denne sammenhengen har vært Herbert Simon og hans banebrytende forskning som bidro til å sette fokus på at mennesker har begrenset rasjonalitet (1947). Svakheter ved rasjonelle beslutningsmodeller har senere også blitt påpekt av flere andre forskere, kanskje sterkest av James G. March og hans kolleger, som for eksempel Cyert &

March (1963), Cohen, March og Olsen, (1972), eller March & Olsen (1976) (Gammelsæter, 1991). Disse påpeker at det er usannsynlig at enkeltvise forklaringsmodeller skal kunne fange opp kompleksiteten i organisasjoners beslutningstaking (omtalt i for eksempel March, 1988 og 1995).

Med utgangspunkt i kritikken mot den rasjonelle forklaringsmodellen har Olsen, Cohen, og March (1972, og 2007) lansert den såkalte "søppelbøttemodellen", eller Garbage Can modellen (GCM). Modellen representerer en alternativ måte å forstå hvordan beslutninger fattes i organisasjoner, men har likevel en avgrenset rolle, som sådan. Hensikten er ikke å erstatte den gjeldende forståelsen vi har av beslutningstaking, men er snarere ment å være som en utvidelse av og et supplement til den innsikten vi kan få gjennom andre perspektiver. Ifølge forfatterne selv, er tanken med søppelbøttemodellen er å vise forståelse for noen viktige trekk ved beslutningstaking og beslutningsprosesser som ikke behandles i alternative perspektiver.

Den sentrale ideen i "søplebøttemodellen" er å erstatte den rasjonelle konsekvenslogikken (eller konsekvensiell orden) med en *tidsmessig orden*. Det er imidlertid sannsynlig at søppelbøttemodellens relevans vil variere med hensyn til hvilken organisasjon det er snakk om, og hvordan rammene for beslutningen har vært i den prosessen som studeres. Søppelbøtteperspektivet egner seg kanskje aller best til å studere beslutningstaking i tilfeller der årsakssammenhengene er usikre og uklare. Det konseptuelle argumentet i søppelbøttemodellen bygger på tre egenskaper som jevnlig forekommer i organisasjoner, som strider mot den rasjonelle beslutningsmodellen, og til sammen utgjør disse kjennetegnene på et "organisert anarki" (ibid).

Forutsetningene for et "organisert anarki" er:

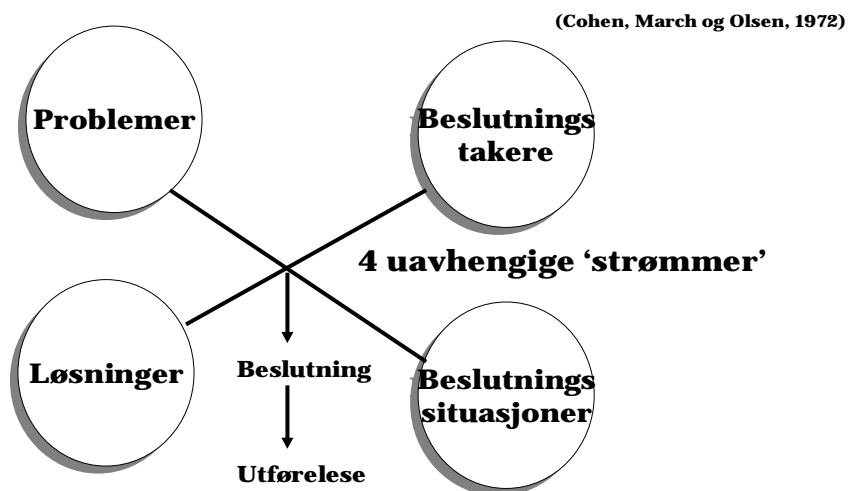
1. Uklare preferanser: at målene enten er vage, inkonsistente eller ustabile;
2. Uklar teknologi: at forbindelsen mellom mål og middel er uklar eller ufullstendig oppfattet (uklar mål- middel- sammenheng);
3. Flyktig/flytende deltakelse: det er vanskelig for beslutningstakere å holde oppmerksomheten mot enkeltstående beslutningsdomener fordi de fremstår som ustabil og ubestemt.

I en søppelbøttemodell vil utfallet av beslutningsprosessen avhenge av den gitte sammenkoblingen av *fire strømmer*, altså tilstrømningen av problemer, løsninger, deltakere (beslutningstakere) og beslutningssituasjoner (anledninger), og kombinasjonen mellom disse (Olsen, March og Cohen, 1972 og 2007).

Beslutningsprosessen vil imidlertid ikke alltid resultere i at en beslutning tas.

Alternative utfall kan derfor være at det ikke blir noen beslutning, eller beslutningen blir utsatt.

Figur 1: Fire uavhengige strømmer



I søppelbøtteprosessen endres målene gjennom prosessen, og de er ofte uklare. Deltakelsen i prosessen er også ujevn, og problemer, løsninger og deltakere synes å "snuble i hop" som tilfeldigheter i tiden (ibid; March, 1995). Strømmene kobles mer eller mindre vilkårlig i beslutningsprosessen og vil være avhengig av hvordan situasjonen var der og da, på det tidspunktet de ble koblet inn eller ut av beslutningsprosessen, og hvilke løsninger de "brakte med seg på banen". I en slik prosess vil problemer og løsninger være løst koplet og beslutningstakere vil forflytte seg fra et valg til et annet avhengig av sammensetningen av gjenkjente problem, hvilke valg som er tilgjengelige, sammensetningen av løsninger tilgjengelig for problemene, og ytre påvirkning på beslutningstakerne (March, Olsen, Cohen, 1972, 2007). Primært skjer dette altså på grunnlag av deres samtidighet (tilfeldigheter i tiden) som gir en tidsmessig orden. I søppelbøttemodellen er timing derfor et avgjørende element for å forstå hvordan en organisasjonsform ble til, og som er utfallet av mer eller mindre tilfeldige forbindelser mellom de ulike strømningene (op. cit.). Beslutningstaking på denne måten kan karakteriseres som "patologisk" i stedet for rasjonelt, hvilket betyr at beslutningstaking preges av at man "bøter på" manglende klarhet ved å gå for løsninger som i stor grad vises å være midlertidige, som en kompensasjon for den manglende klarheten.

2.4. Operasjonalisering av teori

I det følgende skal jeg drøfte de teoretiske inntakene, og forsøke å spesifisere nærmere under hvilke forutsetninger de kan gi noen svar på problemstillingen. På denne bakgrunnen vil jeg også forsøke å komme på sporet av relevante faktorer tilknyttet reformen i 2002.

Kystverket betegner etaten for den norske Kystforvaltningen⁵, og er både et rådgivende og utøvende organ for Fiskeri- og kystdepartementet (www.regjeringen.no). Kystverket ledes av Kystdirektøren. Direktoratet⁶ er Kystverkets styringsorgan, som mottar oppdrag fra Fiskeridepartementet⁷. Kystverket er bundet av de vedtakene som fattes av sentraladministrasjonen, som står i posisjonen til å utøve tvangsmakt på Kystverket. På en annen side kan Kystverkets funksjon som "spesialistenhet" (som skal gi råd til Departementet) representere en mulighet til å påvirke de tvangsmessige vedtakene (www.kystverket.no).

Fra den ny- institusjonelle teorien har jeg valgt å legge en hovedvekt på DiMaggio og Powell (1983) sin teori om institusjonell isomorfi. Begreper som organisasjonsfelt og isomorfiske prosesser kan bidra til å gi innsikt i forholdet mellom den desentraliserte organisasjonsformen og institusjonelle omgivelser, og det kan være til hjelp for å systematisere et tema som kan fremstå som stort og u håndgripelig. Disse begrepene må imidlertid operasjonaliseres for å kunne komme fram til "målbare størrelser".

⁵ Kystforvaltningen benevnes i dag som *havne- og farvannsforvaltningen*.

⁶ Siden 2007 har Direktoratet blitt omtalt som *hovedkontor*.

⁷ Det har skiftet navn til *Fiskeri- og kystdepartementet*.

Organisasjonsfelt er ikke noe entydig begrep, og organisasjoner opererer ofte innenfor flere ulike organisasjonsfelt på samme tid.

Statsforvaltningen kan i forbindelse med Kystverket være en rimelig måte å se for seg et avgrenset organisasjonsfelt på. Statsforvaltningen utgjør alle offentlige etater og de departementale myndighetene nasjonalt, men kan også plasseres i en større ramme av statsforvaltning i internasjonal sammenheng. Jeg skal i denne oppgaven ta utgangspunkt i statsforvaltningen, men jeg vil likevel være åpen for å trekke andre organisasjonsfelt inn i drøftingen.

Organisasjonsfeltet *statsforvaltningen* kan knyttes til en *tvangsmessig isomorfi* på grunn av de departementale myndighetene som står i posisjonen til å påvirke og regulere de ulike forvaltningsområdene. Studien til Sundby et. al (2002) har vist at det pågår en formlikhetsprosess mellom de ulike, statlige etater og tilsyn, og som knyttes til Regjeringens moderniseringsarbeid. Myndighetene utgjør vanligvis en viktig kilde til tvangsmessig isomorfi, og som i stor grad kan påvirke struktureringen av statsforvaltningen som organisasjonsfelt. Spørsmålet blir dermed i hvor stor grad, på hvilken måte, og i hvilke perioder en tvangsmessig isomorfi kan gjenspeiles i beslutningen om den desentraliserte organisasjonsformen.

Kognitiv institusjonalisme forteller oss hvordan normer og verdier gjenspeiles i en organisasjon, og at det er viktig for organisasjonen å følge de "oppskriftene" for atferd som gir legitimitet. Meyer og Rowan (1977) påpeker at "tidsriktige" organisasjonsoppskrifter kan være uttrykt i et språk som får dem til å virke rasjonelle, og at organisasjonen kan føle seg "tvunget" til å ta disse i bruk. Sann sett kan de ulike

organisasjonsmodellene som ligger i tiden (trender) også ha virkning som en slags tvangsmessig isomorfi.

Selv om DiMaggio og Powell skiller distinktivt mellom de ulike formene for institusjonell påvirkning vil det i virkeligheten være vanskelig å se de for seg isolert sett. De kan ha en tendens til å påvirke hverandre gjensidig. Moteorganisering kan også påvirke valg av organisasjonsform som en *mimetisk isomorfi*. I mange tilfeller vil et mimetisk påtrykk kanskje henge nært sammen med et tvangsmessig påtrykk. Et mimetisk påtrykk drives frem av usikkerhet (DiMaggio og Powell, 1983). En organisasjon kan for eksempel oppleve et "press" om å endre seg uten at det følger en direkte tvang om hvordan endringen skal gjennomføres. En slik situasjon vil skape usikkerhet, og det kan da oppfattes som legitimt å orientere seg mot organisasjonsmodeller som har blitt brukt av flere i samme organisasjonsfelt. Den desentraliserte organisasjonsformen i Kystverket har blitt vedtatt i en tid der moteorganisering spiller en sentral rolle i omgivelsene. Spredningen av såkalte "bedriftsmodeller" til offentlig sektor aktualiser New Public Management som en faktor for å forklare den desentraliserte organisasjonsformen i Kystverket. Flere forvaltningsorganisasjoner har gjennomgått lignende reformer. Valget av denne organisasjonsformen kan sann settes i sammenheng med en mimetisk isomorfi. En måte å studere dette på er å følge diskusjonen som har vært rundt omorganiseringen, lete etter hvilke argumenter som har blitt brukt. Interessant her kan være å se på hvordan utfallet av beslutningsprosessen henger sammen med argumentasjonen som blir brukt.

Normativ isomorfi vil kunne spores i hvilken grad profesjoner har hatt en viktig rolle i å legitimere funksjonell spesialisering i statsforvaltningen. Ifølge DiMaggio og Powell er profesjonalisering også en vanlig institusjonaliseringsmekanisme.

Profesjonene utøver normativt press på den organisasjonen de er ansatt i og søker å påvirke måten oppgaver løses på ved å etablere en kognitiv basis for hvordan oppgaver skal løses. Fagorganisasjonene vil i denne forbindelsen ha en sentral rolle i hvorvidt den desentraliserte organisasjonsformen er påvirket av et normativt påtrykk. Hvordan har fagorganisasjonene håndtert omorganiseringen, har de hatt en aktiv rolle i omorganiseringen, og i hvilken grad har de hatt betydning for beslutningen om den desentraliserte organisasjonsformen?

Den idealtypiske beslutningsprosessen som beskrives i søppelbøttemodellen tar utgangspunkt i fire uavhengige strømmer. Tidsaspektet eller timingen ved disse er sentralt, der en mer eller mindre tilfeldig sammenkobling av strømmene (måten de blir koblet sammen på i tiden/underveis) avgjør hvilket utfall beslutningsprosessen får. Med disse strømmene som utgangspunkt er søppelbøttemodellen på sett og vis ferdig operasjonalisert i forhold til oppgavens problemstilling. Det vil si at det i modellen allerede er angitt hva slags faktorer jeg bør lete etter i datainnsamlingen. Den kan også fungere som et nyttig utgangspunkt for å systematisere empirien og gi et oversiktsbilde over de viktigste elementene i beslutningsprosessen. Jeg presiserer på nytt at jeg i denne oppgaven har valgt å avgrense beslutningsprosessen til perioden fra ca 1997 (se kapittel fire) frem til den desentraliserte organisasjonsformen i 2002.

Med søppelbøttemodellen som utgangspunkt har et viktig fokus i forskningsarbeidet vært å finne konkrete eksempel på beslutningssituasjoner, deltakere, problemer og løsninger, som har vært sentrale i beslutningsprosessen frem mot den desentraliserte organisasjonsformen i 2002. Tidsrekkefølgen for de ulike elementene er et viktig utgangspunkt for å kunne svare på denne oppgavens problemstilling. Den

desentraliserte organisasjonsformen kan for eksempel ikke forstås kun ut fra hvem som har deltatt i beslutningsprosessen, men det må også tas hensyn til hvilket tidspunkt de kom på banen, hvordan forholdene var lagt til rette på beslutningsarenaen, osv. I henhold til teorien kan deltakere også bli "koblet ut" av prosessen, og som er trolig har en like viktig betydning som hvem som "kobles på".

I oppsummeringen av hvert av empirikapitlene (kapittel fire, fem og seks) har jeg forsøkt å lage en oversikt over de viktigste *beslutningsanledninger, deltakere, problemer og løsninger* som kommer frem av datamaterialet, og i kapittel sju har jeg drøftet på hvilken måte kombinasjonen av alle disse forholdene til sammen gir en hensiktsmessig forklaring på hvorfor og hvordan Kystverket fikk den desentraliserte organisasjonsformen.

Det finnes (jf s 19) noen fellesnevner i "søplebøttemodellen" og ny- institusjonell teori som jeg ønsker å påpeke. Det første er et likhetstrekk mellom søppelbøttemodellen og mimetisk isomorfi. En mulig begrunnelse for dette ligger i at teoriene har et felles fokus mot usikkerhet og uklare målsetninger som forutsetninger for hvordan man velger løsning i organisasjonen. Det andre er den tidsmessige ordenen i søppelbøttemodellen, som gir assosiasjoner til fokuset på tidsaspektet vi kjenner fra den historiske institusjonalismen.

Formålet med "søppelbøttemodellen" er imidlertid forskjellig fra ny- institusjonell teori: Begge inntakene tar utgangspunkt i sider ved organisasjoners kontekst som viktige for å forklare hvordan endring skjer. Men kontekstbegrepet har en nokså ulik betydning innenfor hvert av disse inntakene. Det er viktig å være oppmerksom på denne forskjellen. For er drøyt år siden kom Johan P. Olsen (som medforfatter av

søppelbøttemodellen) med en uttalelse angående søppelbøttemodellen som gir et viktig blikk på hvordan den bør anvendes i forskningen. I anledning utnevnelsen til kommandør av St. Olavs orden gjøres det et poeng ut av at *søppelbøttemodellen tar utgangspunkt i en institusjonsfri verden*⁸. Det er viktig å være oppmerksom på "institusjonsmangelen" i søppelbøttemodellen, fordi den utgjør en tydelig begrensning hvor langt den rekker i å forklare en beslutningsprosess.

I ny- institusjonell teori, derimot, er institusjoner kanskje de aller viktigste faktorene når man skal forklare hva som påvirker prosesser i organisasjoner. Teoriene bygger derfor på ulike kontekstbegrep (jf side 19).

⁸ Utsagnet er hentet fra artikkelen på følgende nettsted (<http://www.arena.uio.no/nyheter/olsenStOlav.xml>)

Kapittel 3: Metode

3.1. Innsamling av data

Problemstillingen i denne oppgaven retter seg mot å forklare hvorfor og hvordan Kystverket fikk den desentraliserte organisasjonsformen i 2002. Den desentraliserte organisasjonsformen er *den avhengige variabelen*. *De uavhengige variablene* er de faktorene som kan knyttes til årsakene for at den organisasjonsformen ble valgt. For å forstå hva som er årsaken til denne avgjørelsen må den settes inn i et lengre tidsperspektiv. Det er vanskelig i seg selv å forutsi hvilke forhold som har hatt betydning, for så å skulle vurdere, på denne bakgrunnen, hvordan datainnsamlingen bør struktureres. Som jeg har diskutert i teorikapittelet, legger de teoretiske inntakene føringer for hva slags faktorer det kan være mest hensiktsmessig å fokusere på, og de har blitt brukt som et utgangspunkt både til innsamling og drøfting av data. I det følgende viser jeg hva slags datainnsamlingsmetoder jeg har brukt i oppgaven. I tillegg har jeg drøftet hvordan empirien jeg har brukt forholder seg til kravene om validitet og reliabilitet.

I denne oppgaven har jeg brukt en blandet datainnsamlingsmetode. Datamaterialet er basert på flere uavhengige kilder: intervjuer, offentlige utredninger og ulike stortingsdokument, evalueringsrapporter, samt at jeg har supplert med et kvantitativt datasett. Hovedvekten i disse er lagt på intervjuene og de offentlige dokumentene. De kvantitative dataene er hentet fra en spørreundersøkelse som ble gjennomført med Kystverkets ansatte sommeren 2007. Undersøkelsen er gjennomført i

forbindelse med et prosjekt som analyserer den desentraliserte organisasjonsformen i Kystverket (den nye organisasjonen). Min tilknytning til dette prosjektet har vært at jeg fikk delta i arbeidet med dette spørreskjemaet, og jeg fikk anledning til å foreslå noen spørsmål som kunne være relevante til masteroppgaven. Deltakelsen i dette arbeidet ga også muligheten til å være med i utarbeidingen av intervjuguidene som ble brukt til intervju som ble gjennomført i prosjektets innledende fase, og jeg fikk også være med da noen av disse ble gjennomført. Tanken var at vi på denne måten kunne unngå en dobbeltbooking av informanter. Det viste seg likevel at prosjektets datamateriale bare i begrenset grad var relevant for problemstillingen min. Det er derfor (i denne oppgaven) lagt mest vekt på det intervjumaterialet som jeg har samlet inn selv. I hovedsak gjelder dette fire dybdeintervju.

Dokumentkildene har i all hovedsak vært konsentrert om tre offentlige dokumenter, som har vært spesielt viktige innblikk til å forstå trekk ved den politiske situasjonen, samt i diskusjonen av de ulike handlings- alternativene og de argumentene som ble lagt til grunn for de vurderingene som ble gjort. NOU1999: 5 ("Det nye Kystverket"⁹) er en viktig kilde, fordi den representerer det jeg har forstått som "initieringsfasen" i prosessen mot den desentraliserte organisasjonsformen. Den gir dessuten et innblikk i de forholdene som gjorde at en omstilling ble sett som nødvendig. St meld (2000 - 2001) står også sentralt, fordi den beskriver forhold i den "den andre fasen". Denne henger dessuten sammen med NOU1999: 5, som en forlengelse og en beskrivelse av hvordan situasjonen har utviklet og "tilspisset" seg siden 1999, og man er et skritt lengre på veg til reformen. Disse to dokumentene representerer en kilde til innsikt i den politiske saksgangen (policyprosessen) rundt Kystverkets organisering, og det er disse to dokumentene som til sammen danner bakgrunnsrammen for det tredje

⁹ I resten av oppgaven refererer jeg til dette dokumentet som NOU1999: 5 (uten tittelen).

dokumentet, nemlig "Vettredokumentet" (2001). Dokumentet inneholder en detaljert beskrivelse av den desentraliserte organisasjonsmodellen.

Jeg har også benyttet meg av sekundærdata i form av rapporter og evalueringer, og i litteratur som finnes om Kystverkets historiske utvikling. Et av problemene med disse kildene har vært at det er lite materiale tilgjengelig som tar for seg den funksjonelle spesialiseringen i Kystverket. Det finnes imidlertid flere rapporter (bla Sundby m fl, 2003) som beskriver funksjonell spesialisering som et generelt utviklingstrekk i den norske statsforvaltningen, og hvilken form dette har fått i de ulike etatene, men ingen som tar for seg Kystverket spesielt.

3.1.1. Informantene

Informantene posisjonerer seg på ulike måter i forhold til Kystverket og beslutningen om den desentraliserte organisasjonsformen. De uttaler seg på ulike bakgrunner og representerer ulike interesser. Det er særlig tre personer som kan sies å ha vært "nøkkelinformanter", hvor to av disse er viktige på grunn av sentrale posisjoner i omorganiseringsarbeidet. Den ene av dem var ansatt som Kystdirektør fra 2000 og frem til 2006, og blir i denne sammenhengen gjerne omtalt som "arkitekten av den desentraliserte organisasjonsmodellen". Denne personen har derfor vært en av de viktigste kildene i denne oppgaven. Jeg har valgt å omtale denne informanten under tittelen Direktør 1. Videre er to informanter sentrale fordi de satt i "Kystverkutvalget", som står bak utredningen i NOU1999: 5. Den ene av disse er en departementsansatt (Arbeids og Administrasjonsdepartementet) og den andre en regiondirektør fra Kystverket. De har vært viktige for å få innblikk i bakgrunnen for at

omorganiseringen kom opp som et tema og de ulike løsningsalternativene som ble diskutert. Kystverkutvalget kan på sett og vis karakteriseres som en viktig del av initieringsfasen i prosessen mot den desentraliserte organisasjonsformen. I teksten omtales disse som henholdsvis Deltaker X og Deltaker Y i KU (Kystverkutvalget). Utenom rollen i Kystverkutvalget har Deltaker X har også en annen, og kanskje viktigere rolle i den beslutningsprosessen som studeres. I de øvrige kapitlene har jeg derfor valgt å omtale han under tittelen Regiondirektør D, på grunn av den aktive rollen i utarbeidelsen av den desentraliserte organisasjonsmodellen. Den fjerde av disse informantene har jeg valgt å kalle for Leder A. Denne personen har vært viktig på bakgrunn av sin rolle som leder i *Maritime Nordvest*¹⁰, som har vist seg å være en viktig faktor knyttet til flyttingen av Kystdirektoratet. I tillegg har jeg som sagt plukket ut relevante opplysninger fra de intervjuene som ble gjort til forskningsprosjektet som har gått parallelt med oppgaven min. Av disse har jeg først og fremst konsentrert meg om Tillitsvalgt 1 og Tillitsvalgt 2, som har gitt viktige bidrag til å se omorganiseringen ut fra fagorganisasjonenes perspektiv. Jeg har også hatt nytte av et "gruppeintervju" med Kystverkets ledelse (i 2006), representert ved to fra direktoratet i Ålesund, og en fra beredskapsavdelingen i Horten. Disse imidlertid ikke referert direkte i teksten, med unntak av Informant F, som i et oppfølgingsintervju har uttalt seg i forbindelse med omstillingsprosessen (s 77 - 78). I sammenheng med forskningsprosjektet er det også gjort intervjuer med flere av regiondirektørene, samt med enkelte av de ansatte ved regionkontorene (og de nye kompetansesentrene – etter reformen). Jeg har hatt nytte v deler av disse intervjuer. Med unntak av Regiondirektør E, er disse informantene ikke direkte referert.

¹⁰ Interesseorganisasjon for skipsfart og skipsbygging med næringspolitiske interesser, som har som oppgave å bedre rammevilkårene for den maritime næringen i Norge (og som er sterkt konsentrert på Nordvestlandet). Enkelte steder i oppgaven, der *Maritime Nordvest* omtales flere ganger etter hverandre, har jeg brukt forkortelsen MN for å betegne organisasjonen.

3.2. Validitet og reliabilitet

Begrepet *validitet* benyttes for å angi i hvilken grad de innsamlede data samsvarer med det fenomenet som skal måles, og er et uttrykk for hvor godt det faktiske datamaterialet svarer til intensjonene med undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen. Validiteten sier noe om undersøkelsen måler det den skal, er undersøkelsen gyldig? En deler gjerne validitet i to begreper, indre og ytre validitet. Indre validitet, uttrykker i hvilken grad funnene svarer på spørsmålene som er stilt, og ytre validitet i hvilken grad funnene kan overføres til andre, lignende rammer som den kontekst som studien er utført i (Lincoln og Guba, 1985). Ytre validitet er tett knyttet til generaliseringsbegrepet. Validitetsproblemer oppstår når man ikke kan måle den egenskapen man har definert teoretisk direkte. Dette kan være et særlig problem når man benytter kvalitative undersøkelsesmetoder.

Reliabilitet er forbundet med målsikkerhet. Hvis den samme målingen gjentas mange ganger, er målet reliabelt om vi får det samme målet hver gang (forutsatt at vi måler det samme). Reliabiliteten bestemmes av hvordan undersøkelsen som fører frem til datagrunnlaget er gjennomført, og sikter til nøyaktigheten i de ulike operasjonene i denne prosessen. Høy reliabilitet oppnår man hvis en uavhengig undersøkelse av det samme fenomenet gir de samme resultatene (Hellevik, 1991).

Et av de største metodiske problemene i denne oppgaven har vært å "forutsi" hvilke variabler som har påvirket undersøkelsesobjektet, nemlig den desentraliserte organisasjonsformen som Kystverket fikk i 2002. Det er vanskelig å måle hva som har påvirket uten at det først operasjonaliseres. I denne sammenhengen har de teoretiske inntakene vært et nyttig hjelpemiddel, og som jeg mener har gitt en relevant analyse

av problemstillingen. Jeg har gjort en del operasjonaliseringer av teoretiske begreper for å gjøre de empirisk målbare i forhold til problemstillingen, for eksempel organisasjonsfeltsbegrepet (s 35). Det som likevel kan representere et validitetsproblem her er at disse operasjonaliseringene, i stor grad er basert på subjektive vurderinger. Et annet metodisk problem knyttes til utvalget av informanter, og en særlig svakhet er at det på mange måter er "reformeiernes" stemmer som er sterkest framme i undersøkelsen. Her kan det også ligge noen etiske betenkeligheter knyttet til å la noen få informanter bære framstillingen så sterkt, og ideelt sett burde det nok derfor ha vært både et større og et mer representativt utvalg (representativt for den desentraliserte organisasjonsformen).

Jeg syns imidlertid at jeg har hatt gode data om hvordan *sentrale aktører* fortolker bakgrunnen for valg av den desentraliserte organisasjonsformen, men det må selvfølgelig tas forbehold om at forklaringene disse har gitt er "farget" av posisjonen de har vært i (de er ikke nøytrale). Man kan ikke være sikker på hvorvidt disse kildene (informantene) "ettersjonaliserer" eller svarer strategisk på spørsmålene.

Med sentrale aktører mener jeg personer som har vært aktivt med i omorganiseringen og som har grunnlag for å uttale seg om reformen. Jeg også valgt å behandle *Departementet* (Fiskeridepartementet) som en *aktør*, fordi det har vært en viktig pådriver for omorganiseringen. Her har intervjudelen en mulig svakhet knyttet til at jeg ikke har intervjuet noen representanter fra Fiskeridepartementet. På en annen side vil jeg argumentere for at jeg kompenserer for dette ved å benytte meg av dokumentkilder, og spesielt av NOU1999: 5. Fiskeridepartementet var pådriver for og var godt representert i denne utredningen, og de hadde blant annet begge sine ekspedisjonssjefer¹¹ satt inn i utredningsarbeidet (Kilde: Deltaker X i KU). St. meld 13

¹¹ Det var den gangen to ekspedisjonssjefer som hadde med Kystverket å gjøre. I dag er det imidlertid bare en.

(2000 - 2001) gjenspeiler også Fiskeridepartementets viktige posisjon i reformarbeidet. På mange måter sammenfaller informasjonen fra disse dokumentene med de uttalelsene som informantene har gitt, og jeg mener dette i det minste gir en pålitelig forklaring av hvordan reformprosessen ble satt i gang.

Alt i alt vil jeg konkludere med at jeg i denne oppgaven har hatt gode data til å drøfte flere faktorer som er viktige for å forklare hva som var årsaken til den desentraliserte organisasjonsformen: bakgrunn for og initiativtakere til omstillingen, samt hvordan den desentraliserte organisasjonsformen ble utformet og noen faktorer som har vært med å påvirke utfallet av omorganiseringen. Det er flere sider ved reformen som kunne blitt belyst bedre for å gi et best mulig bilde av hva som har skjedd, men det har imidlertid ikke vært hensikten å komme med en fullstendig oversikt over og å peke på alle faktorene som har påvirket beslutningen om den desentraliserte organisasjonsformen. Med tanke på at det også er tidsbegrensninger knyttet til en masteroppgave, vil jeg argumentere for at undersøkelsen tilfredsstiller kravet om en valid og reliabel undersøkelse.

Kapittel 4: Historisk perspektiv

4.1. Etableringen av Kystverket

Kystdirektoratet ble dannet i 1973 som et resultat av en sammenslåing av Fyr-, Havne-, og Los - direktoratet til en ny, administrativ enhet (jf St.meld. nr. 66 (1971 - 72)). Direktoratet fikk hovedkontor i Oslo. Sammenslåingen av de tre etatene ble gjennomført fra 1. juni 1974. Flertallet i Stortingets Sjøfarts- og fiskerikomité var av oppfatningen at arbeidet i forbindelse med havne-, fyr- og lostjenesten så langt råd var, burde utføres av den ytre etat og at direktoratet burde være en kontrollerende og planleggende instans og skulle ikke pålegges direkte utførende arbeid overfor brukerne. Grunnstammen for den ytre etaten skulle dannes basert på Statens Havnevesens distriktsadministrasjon som den gang besto av 5 distriktskontorer lokalisert i Oslo, Bergen, Ålesund, Kabelvåg og Tromsø.

I 1981 gjennomgikk Kystdirektoratet en større omorganisering. Bakgrunnen for omorganiseringen var St meld nr 105 (1976 - 77) der Fiskeridepartementet hadde foreslått å etablere en ny organisasjon, og nærmere bestemt at det skulle etableres en distriktsorganisasjon for Kystdirektoratet, og som i likhet med den gamle organisasjonen skulle baseres på 5 distrikter. Stortinget ga sin tilslutning til forslaget (jf Innstilling S nr 426 (1976 - 77)), og den 1. juli 1981 ble Kystdirektoratets distriktsorganisasjon formelt opprettet med fem kystdistrikt. Distriktskontorenes plassering i den nye distriktsorganisasjonen ble Arendal, Haugesund, Ålesund,

Kabelvåg og Honningsvåg. Fra og med samme tidspunkt ble navnet *Kystverket* benyttet for å betegne den samlede etaten.

4.1.1. Perioden frem til 1997

Tiden etter dannelsen (1981) kan beskrives som en mellomfase. Dette var en litt urolig og ustabil periode der Kystverket var gjenstand for en rekke vurderinger og utredninger. Det skjedde likevel ingen store organisasjonsendringer.

Det kan være nyttig å få med seg noen av de viktigste trekkene fra denne perioden. En av de mest sentrale utredningene kom i 1989 da Fiskeridepartementet nedsatte en styringsgruppe til å se på et forslag som var kommet til en ny organisasjonsstruktur. Bakgrunnen var at man så et behov for å utnytte knappe ressurser på en bedre og mer effektiv måte (bl.a. NOU 1999:5). Det ble ingen omorganisering som direkte følge av dette arbeidet, men det ble likevel holdt liv i omorganiseringsspørsmålet.

Fiskeridepartementet holdt frem med et videre behandlingsarbeid som ledet frem til at Regjeringen (i 1992) nedsatte det interdepartementale utredningsutvalget "Kystforvaltningsutvalget". Primæroppgaven til "Kystforvaltningsutvalget" var å kartlegge statens ressursbruk langs kysten og å komme med forslag til tiltak som kunne forbedre den fremtidige utnyttelsen etatens samlede ressurser.

Hovedkonklusjonene var at en bedre organisatorisk samordning av Kystdirektoratets og Sjøfartsdirektoratets virksomhet ville være hensiktsmessig

(Kilder: B.innstS.nr.1 (1993 - 1994); St. meld. nr. 13 (2000 - 2001)).

Det ble her pekt på at Kystdirektoratet og Sjøfartsdirektoratet arbeidet med ulike virkemidler inn mot det samme overordnede mål om økt sjøsikkerhet. Utvalget identifiserte også grenseflater der det var et behov for et formalisert og forpliktende samarbeid, men ingen samordningsbehov som krevde sammenslåing eller flytting av arbeidsoppgaver mellom de to direktoratene (St. meld. nr. 13 (2000 - 2001)).

Konklusjonen samlet seg om at en fremtidig organisering innen dette saksområdet fortsatt burde bygges på de nåværende direktoratene, og de pekte spesielt på at forholdet mellom eventuelle omstillingskostnader og de mulige samordningsgevinstene fremdeles var for usikre (Ibid).

Det tok likevel ikke lang tid før reformspørsmålet kom på bane igjen. Bare noen år senere ble det nedsatt en komité med navnet "Kystverkutvalget". Dette innledet prosessen som ledet fram mot den desentraliserte organisasjonsformen, og som er studieobjektet i denne oppgaven.

4.2. "Kystverkutvalget"

I løpet av 80 - tallet hadde organiseringen av Kystverket vært mye diskutert. Oppfatningen om at det måtte gjøres endringer i organiseringen av Kystverket tiltok, og utover 90 - tallet tilspisset situasjonen seg. Kystverket var nå under stort press fra myndighetene. For å kunne legge forholdene til rette for en bedre ressursutnyttelse ble det nå sett som nødvendig å sette i gang en virkelig endringsprosess. Kjernen i problemoppfatningene var først og fremst knyttet til ressursbruk. Både på Stortinget og i Regjeringen rådet det en oppfatning om at Kystverket ikke var i stand til å utnytte kapasiteten som låg i organisasjonen.

"Det er et påtrengende behov for å gjennomføre mer fundamentale endringer for å legge til rette for at Kystverket kan få løst sine oppgaver på den beste og den mest kostnadseffektive måten." (NOU 1999:5, s fire)

Med dette omorganiseringspresset fulgte det et ønske fra Departementets side om å få utredet ulike former for skille mellom forvaltning og drift i Kystverket (Jf St meld nr 46 (1996 - 97) - "Havner og infrastruktur for sjøtransport"). For å utrede disse spørsmålene opprettet Fiskeridepartementet den 8. oktober 1997 en komité med navnet "Kystverkutvalget". Arbeidet som komiteen nedla resulterte i NOU1999:5 - "Det nye Kystverket". Med nedsettelsen "Kystverkutvalget" kom spørsmålet om en større omorganisering for alvor opp, og det ble satt fortgang i prosessen. På sett og vis kan vi derfor regne denne hendelsen for å være initieringen av omstillingsprosessen. I utredningen står det (side ti) at *utvalget er bredt sammensatt* (interdepartementalt). Det vil si Finansdepartementet var representert med et medlem, Arbeids- og administrasjonsdepartementet hadde en representant, Fiskeridepartementet to

representanter, og det var en fra Statskonsult og en fra Vegdirektoratet. Kystverket var representert ved den daværende Kystdirektøren, samt en av distriktssjefene. I tillegg var Kystverkets arbeidstakerorganisasjoner representert med tre personer fra henholdsvis Norges Arbeidsmandsforbund (NAF), AF-Stat og YS-Stat (NOU1999:5). Mandatet til "Kystverkutvalget" var å kartlegge hva som ville være Kystverkets viktigste funksjoner og oppgaver frem mot år 2010. De sentrale problemstillingene rettet seg mot hva slags tilknytningsform og organisering Kystverket burde ha, og hvilken modell som var best egnet til å koble sammen funksjoner og oppgaver til et bedre styringssystem. Deltaker X i KU spesifiserer dette litt. Han forteller at det viktigste med utredningen var å finne ut hvordan man kunne få utnyttet ressursene i Kystverket mer effektivt, og å få Kystverket inn i samfunnsdebatten slik at det kunne bli mer synlig i omgivelsene." Staten skulle kartlegges og den skulle gi kjennskap til hva som kjennetegnet de ulike fagoppgavene som Kystverket hadde ansvar for. Kunnskap om hvordan Kystverket var bygget opp skulle gjøre det lettere å bestemme hvilke løsninger som var hensiktsmessige.

Utredningen tok for seg tre ulike løsningsalternativer¹², og som la opp til ulik grad av fristilling (intervju med Deltaker X i KU). Det ene var å organisere Kystverket som et *statlig selskap*. Kort oppsummert kan statseide selskaper defineres som egne, selvstendige rettssubjekt, med egne styringsorganer og ansvar for egen økonomi. Staten styrer dette fra en eierposisjon (generalforsamling/foretaksmøte) og ikke gjennom instruksjonsmyndigheten, og har dermed både begrensede styringsmuligheter generelt, samt at det direkte ansvaret for selskapets økonomiske virksomhet er begrenset (ibid). Kystverkutvalgets flertall ansåg det som viktig at

¹² Begrepet *tilknytningsform* betegner relasjonene mellom de sentrale statsmaktene (regjering, departement, Stortinget) og egen virksomhet. Den legger rammene for statsmyndighetenes styringsmuligheter og de statlige virksomhetenes handlingsfrihet (NOU:1999 - Det nye Kystverket).

staten skulle beholde en overordnet styring med Kystverket, og konkluderte med modellen ikke var egnet.

Det andre alternativet var å organisere Kystverket som et *ordinært forvaltningsorgan med utvidede fullmakter og egen produksjonsenhet*. Et ordinært forvaltningsorgan¹³ har i hovedsak forvaltnings og myndighetsoppgaver, og betegner departementer, direktorater eller andre forvaltningsorganer som er direkte underlagt og styrt av et departement som innebærer å gjøre noen justeringer innenfor den gjeldende tilknytningsformen (ibid). Med særskilte fullmakter menes at forvaltningsorganet kan få en større frihet enn vanlig til å disponere midler. Det vanlige er å gjøre et unntak fra § 4 om bruttobudsjettering (ibid).

Utvalget sin oppfatning var at det var mulig at Kystverket kunne gjøre tilpasninger innenfor den rammen de hadde, og som langt på veg kunne tilfredsstille fleksibilitetsbehovene ved å gi Kystverket større økonomisk råderett. De mente imidlertid at det å endre på rammevilkårene innen den gjeldende formen ikke var nok.

Tredje mulighet var å omgjøre Kystverket til en *forvaltningsbedrift*, som er den andre kategorien av forvaltningsorganformen (ibid). Forvaltningsbedrifter er samlet sett en uensartet gruppe statsinstitusjoner, som driver forretningsmessig tjenesteyting som i hovedsak er monopolbasert (ibid). Forvaltningsbedriftsformen skiller seg fra den ordinære forvaltningsorganformen først og fremst ved at det er gjort unntak for enkelte sentrale bestemmelser i bevilgningsreglementet, nemlig

¹³ Forvaltningsorganformen deles ofte opp i: *ordinære forvaltningsorganer*, *forvaltningsorganer med særskilte fullmakter*, *forvaltningsbedrifter*. I praksis er det ofte store forskjeller i forvaltningsbedriftene, og det er åpent for tilpasning til situasjonen.

unntak fra fullstendighetsprinsippet i § 4 (driftsutgiftene nettobudsjetteres, og Stortinget fatter kun ett budsjettvedtak med fastsatt bidrag fra statskassen), og unntak fra kontantprinsippet § 6 ved at investeringene aktiveres (investeringene rentebelastes og avskrives over driftsbudsjettet etterfølgende år) (ibid).

Med et stort flertall falt den endelige konklusjonen til slutt på forvaltningsbedriftsmodellen. Mindretallet besto av ett enkelt medlem, som gikk inn for å skille ut produksjonsenheten til et eget statlig A/S (ibid). Med dette mente Kystverkutvalget at produksjons- og vedlikeholdsoppgaver skulle organiseres som en egen resultatenhet innenfor Kystverket (man skiller klarere mellom forvaltning og produksjon enn i et ordinært forvaltningsorgan). Begrunnelsen var at forvaltningsbedriftsmodellen kunne gi både tilstrekkelig politisk styring, fleksibilitet og klart ansvar for Kystverket, samtidig som den ville kunne sikre at Kystverket ble opprettholdt som en del av staten, også i fremtiden. Et annet argument gikk på at forvaltningsbedriftsmodellen er *”en vel anerkjent modell som benyttes for andre samferdselsbedrifter og som sikrer balansen mellom politiske styringsmuligheter i forhold til den løpende driften og til innholdet av virksomheten”*. Med dette antok man at Kystverket samtidig ville ha anledning til å ivareta utøvelse av forvaltnings- og myndighetsoppgaver og tjenesteyting og produksjonsoppgaver.

I tillegg til temaet om tilknytningsform tok utredningen for seg spørsmålet om hvorvidt det i større grad kunne være hensiktsmessig å utvikle spesialkompetanse ved enkelte distriktskontor. Altså, om det kunne være mulig å finne en løsning som innebar at visse funksjoner og oppgaver kunne samles ved enkelte distriktskontor. Forslaget er imidlertid ikke videre utdypet eller konkretisert, utover det at man

aktualiserer muligheten for å foreta en vurdering av funksjonene og oppgavene til distriktskontorene.

4.3. Oppsummering

Kapitlet har gitt et bilde av hovedlinjene i den historiske utviklingen av Kystverket, fra Kystdirektoratet ble dannet i 1973, via etableringen av Kystverket i 1981, og frem til nedsettelsen av "Kystverkutvalget" i 1997. Bakgrunnsgjennomgangen viser at Kystverket i lang tid har hatt en "uavklart" organisasjon.

Utredningen til "Kystverkutvalget" markerer et vendepunkt i diskusjonen om Kystverkets organisasjon, og kan karakteriseres som en "initieringsfase" i prosessen som leder frem mot den desentraliserte organisasjonsformen i 2002. Jeg har derfor lagt mer vekt på å få frem hva som kjennetegner situasjonen i denne fasen, enn i de tidligere periodene i Kystverkets historie.

Initiativtaker til utredningen var Fiskeridepartementet. Hensikten var å finne fram til den ordningen som kunne løse problemet med den dårlige ressursutnyttelsen i Kystverket. Modellene (løsningsforslagene) som blir vurdert av Kystverkutvalget er *statlig selskap, ordinært forvaltningsorgan med utvidede fullmakter, og forvaltningsbedrift*. Konklusjonen faller på at forvaltningsbedriftsmodellen er den mest hensiktsmessige tilknytningsformen, og det argumenteres for at den kan rydde opp i problemene til Kystverket. I utredningsfasen opererer Kystverkutvalget med et avgrenset utvalg av løsningsalternativer, og som trolig ikke var tilfeldig utplukket. Det henger en del "løsningsalternativer" i luften som er mer naturlige enn andre. Av disse er kanskje forvaltningsbedriftsmodellen også den mest "tidsriktige"? I henhold til ny-institusjonell teori kan det legitime i disse løsningene ligge i at de har blitt innarbeidet i forståelsen for hva som er hensiktsmessige organisasjonsmodeller i

forvaltningen. Utvelgelsen av de alternative organisasjonsmodellene kan nærmere bestemt knyttes til en *mimetisk isomorfi*. I tillegg mener jeg at Departementets styring med situasjonen kan ses i lys av en *tvangsmessig isomorfi*. Departementet (Fiskeridepartementet) og Stortinget er inne og styrer mye, og det er Departementet som er pådriver og initiativtaker til utredningen. Vi kan på mange måter si at reformen blir "tvunget" i gang. Samtidig er det også en form for tvangspress som henger over Departementet, som ikke lenger kan utsette endringene.

Gjennomgangen i dette kapitlet kan også knyttes til beslutningsteori og søppelbøttemodellen. Jeg vil avrunde kapittel fire med å spesifisere hvilke *strømmer* i beslutningsprosessen som gjør seg gjeldende ut fra gjennomgangen av kapittel fire. Vi har en beslutningsanledning, en situasjon som kjennetegnes av press om omorganisering. Omorganiseringsspørsmålet var avventet flere ganger tidligere, og situasjonen hadde tilspisset seg til nesten "krisetilstand". Kystverket "dreiv for vær og vind". Strømmen av deltakere: Departementet tar initiativ til utredning, og initierer beslutningsprosessen. Kystverikutvalget kommer på banen og påvirker prosessen. Her er det sannsynlig at den gitte sammensetningen av utvalget har hatt en betydning for hvordan problemet ble oppfattet. Problemoppfatningen som låg i bakgrunnen var i henhold til NOU1999:5 at Kystverket hadde for dårlig ressursutnyttelse, det var for lite ledelsespreget, og hadde et for dårlig skille mellom forvaltning og drift. I konklusjonen ender utvalgets flertall på å tilråde omdanning til en forvaltningsbedrift, og mener at dette kan gi en løsning på problemet.

Kapittel 5: Direktoratsflyttingen

5.1. Flyttingen til Ålesund aktualiseres

Flyttingen av Kystdirektoratet dukket opp som et tema i forbindelse med den planlagte omorganiseringen av Kystverket (Sunnevåg og Ekerhovd, 2002). Den første offisielle omtalen av en mulig flytting kom med St meld nr 13 (2000 - 2001):

"Regjeringen vil utrede nærmere om det skal foretas endringer i distriktsstrukturen, herunder utflytting av Kystdirektoratet fra Oslo til Ålesund".

- St meld nr 13 (2000 - 2001)

På det tidspunktet spørsmålet ble tatt opp var det flere forhold som aktualiserte en flytting. Som vi har sett i kapittel fire, hadde Direktoratet en veldig lav status på denne tiden. Både Fiskeridepartementet og Stortinget opplevde Kystverket som *dårlig drevet*. Det skal også ha vært uttrykt misnøye fra distriktene (i Kystverket) mot måten direktoratet fordelte oppgavene på (Sunnevåg og Ekerhovd, 2002). Direktør 1 la også merke til problemer med Direktoratet da han tiltrådte i 2000 (nærmere om direktørskiftet i kapittel seks):

"Fra sentralt hold opplevde man Kystdirektoratet som ganske stivnet og lite dynamisk, og det var lite økonomikontroll. Det skal også ha vært misnøye fra distriktene fordi styringslinjene fra direktoratet og oppgavefordelingen mellom direktorat og distrikter var veldig uklare".

- Direktør 1

I tillegg hadde organisasjonsgjennomgangen til "Kystverkutvalget" understreket tydelig at måten Direktoratet styrte på ikke var tilfredsstillende, og at det var forhold som måtte forbedres i forbindelse med den forestående omorganiseringen (se kapittel seks). Noen sentrale politikere skal til og med ha uttrykt det så brutalt som at *"Kystverket fungerte så dårlig at vi måtte rykke det opp med roten og plante det på nytt, og vi bestemte oss for å flå reven levende, og la det stå til"* (op.cit. s 23).

Uttalelsene vitner om at det nærmest var en krisetilstand.

Det er med dette ingen tvil om hvilken svak posisjon Kystdirektoratet befant seg i, og som gjorde det utsatt for endringer. Regiondirektør D understreker også dette, og forteller at situasjonen var blitt så uholdbar at det var nødvendig å gjøre noe nokså raskt: *"Hvis man skulle lykkes med disse endringene ville det ikke holde å bare pusse på organisasjonen. Man måtte derimot gå virkelig inn i organisasjonen og gjøre betydelige og drastiske endringer i måten den ble drevet på"*.

Offentliggjøringen av flytteplanene kom som sagt med St.meld. nr. 13 (2000 - 2001), og det var på denne bakgrunnen Stortinget ba Fiskeridepartementet om å utrede organiseringen av Kystverket og de eventuelle konsekvensene av en flytting (Sunnevåg og Ekerhovd, 2002). Den 9. februar leverte Samferdselskomiteen en innstilling (Innst S nr 127 (2000 - 2001)), der et flertall la til grunn at *flytting til Ålesund vil finne sted*. Herfra skjedde prosessen ifølge Græsdal og Norheim (2002) i "hurtigtogfart", og allerede 27. februar 2001 tok Stortinget sin beslutning. Fra 1. januar 2002 var Kystdirektoratet etablert i Ålesund.

5.1.1. Flyttingens uklare begrunnelser

Mange ansatte i Kystverket opplevde flyttingen som en uoverveid prosess, og det er per i dag fortsatt ikke helt klart hva som var årsak til flyttingen. Sunnevåg og Ekerhovd (2002) peker blant annet på at det som i sin tid ble fremført som hovedargumentene mot en relokalisering av Fyr- og Losdirektoratet, ”kontaktavhengighet” og kommunikasjonsmessige hensyn, ikke synes å ha vært framme i denne debatten i det hele (ibid).

Regiondirektør D sier at flyttingen var et framstøt fra Stortinget, og at beslutningen i hovedsak var tuftet på et politisk ønske om å starte på nytt. Det var vanskelig å komme ut av det gamle sporet, og ideen var derfor at en flytting kunne være en måte å sette i gang på. Samtidig er det vanskelig å sette fingeren eksakt på hva det var som skjedde, og hva som låg til grunn. Det var en politisk vurdering som ble gjort i forhold til Regjeringen og Arbeiderpartiet, og det finnes heller ikke noe gjennomarbeidede, skriftlige, offentlige begrunnelser¹⁴:

”... det blir lett til at man plukker opp litt man har hørt her og der - og roter det sammen til en antakelse, en synsing om hvordan man kan ha tenkt og om hva som kan ha presset på for akkurat denne løsningen på den tiden beslutningen ble tatt ...”

- Regiondirektør D

Det er likevel noen forhold som kan bidra til å forstå hva det var som muliggjorde hendelsen og hva som avgjorde at valget falt på Ålesund. For det første var det et sterkt endringspress. For det andre var det på dette tidspunktet allerede satt i gang en

¹⁴ Basert på intervju med Regiondirektør D.

prosess med utforming av en ny organisasjonsmodell for Kystverket, og som pågikk parallelt med flyttesaken¹⁵.

Direktør 1 forteller selv at, da han fikk direktørjobben i 2000, ble han fortalt om behov for til dels betydelige endringer i organisasjonen, og spesielt i Kystdirektoratet, men han var ikke informert om at man kunne risikere at Kystdirektoratet ble flytta. Skissen han hadde laget for den nye organiseringen av distriktsorganisasjonen la ikke til grunn at det skulle være hensiktsmessig med et relokalisert hovedkontor, sier han. Regiondirektør D understøtter Direktør 1 sin påstand om at flyttingen var "hemmeligholdt" fra Statens side:

"Om det var noen sammenheng mellom utflyttinga og den nye organiseringa av arbeids- oppgavene? Direktør 1 fortalte at han fikk vite det etter at han hadde tiltrådt, at det var på gang å flytte det. Det viste han ikke om på forhånd, og det ble aldri diskutert i "Kystverkutvalget", hvor man diskuterte tilknytningsform, altså, grad av fristilling mellom direktorat og departement. Så det var nok også en del av det som senere har ført til at også andre direktorat har blitt flyttet ut, strategipolitikk".

- Regiondirektør D

I tillegg er det uklart hvorfor valget falt på Ålesund. Sunnevåg og Ekerhovd (2002) peker også på dette, og hevder at det ikke fantes noen analyse av alternative lokaliseringer og Ålesunds fortrefelighet relativt til disse (op.cit. s 23). Ålesund og Kabelvåg var imidlertid nevnt som alternativ lokalisering til produksjonsenheten (driftsorganisasjonen), og siden denne ble flyttet til Kabelvåg, kan Ålesund ha vært et naturlig alternativ siden byen allerede var nevnt tidligere i prosessen (op.cit. s 22).

¹⁵ Samtidig pågikk en prosess der målet var å komme frem til en ny organisasjonsform for Kystverket. Denne er nærmere beskrevet i kapittel seks.

Når beslutningen til slutt falt på Ålesund, var hovedargumentet at "*stedet har et godt maritimt miljø og gode muligheter for rekruttering av det personalet et fremtidsretta Kystverk må ha*" (op.cit. s 23). Ut fra stortingsreferatene om behandlingen av innstillingen, ble Ålesund valgt ut fra en tanke om at det var her etaten hadde sin "*kjernevirksomhet*", og videre ut fra "*det gode, maritime miljøet*", "*store muligheter for god rekruttering*", samt "*høy kompetanse innenfor fagfelt som man har behov for i fremtiden*" (ibid).

Koblingen mot den såkalte "maritime klyngen" på nordvestlandet fremstår i denne sammenhengen som en svært interessant og aktuell faktor for å forstå flyttevedtaket, og valget om å flytte Kystdirektoratet til Ålesund. Som vi nå skal få se kan en viktig årsak til flyttingen ha vært knyttet til en *interessekamp* som vokste frem i forbindelse med omorganiseringen.

5.2. Kampen om direktoratet

En egen lobby fra Ålesund og Sunnmøre, anført av Maritime Nordvest gjorde seg sterkt gjeldende i kampen om å få Kystdirektoratet. MN er det som på den tiden var benevnelsen for en interesseorganisasjon for skipsfart og skipsbygging med rot i den såkalte maritime "klyngen" på Nordvestlandet. Et viktig mål for organisasjonen har vært å bedre rammevilkårene for den maritime næringen i Norge. Sannsynligvis har aksjonen de startet (i det minste) sies å ha vært utslagsgivende for at man fikk det gitte valget av lokalisering.

Leder A, som på denne tiden hadde en sentral posisjon Maritime Nordvest, forteller at det hadde gått rykter på Stortinget om at større organisasjonsendringer av Kystverket var i vente. Dette hadde også kommet til uttrykk gjennom blant annet St meld nr 46 (1996 - 1997), der det gjøres kjent at Kystverket skal utredes med tanke på en mulig omorganisering. Det hadde samtidig kommet frem at Direktoratet i dette tilfellet var et særlig utsatt case. De begynte derfor å forberede et framstøt, der målet var å få innflytelse over politikken som angikk den maritime næringen.

I utgangspunktet hadde Maritime Nordvest gått sterkt inn for å få "praksisvirksomheten", eller *Kystverkets driftsorganisasjon* (som det også kalles) til Ålesund. Leder A fra Maritime Nordvest forteller at de la stor innsats i å få overbevist myndighetene om at de burde få denne virksomheten flyttet oppover. Da det etter hvert viste seg at de ikke kunne få driftsenheten, gikk de istedenfor hele direktoratet. I første omgang startet det med utsendelse av en hel rekke brev hvor man argumenterte sterkt for at Ålesund burde få denne virksomheten. Etter hvert

organiserte de også en aksjonsgruppe som jobbet videre med kampen om å få flyttet hele direktoratet til Ålesund. Med mål om å få gehør for disse planene ble det lagt press både mot "Mørebenken" på Stortinget, og den politiske ledelsen i Fiskeridepartementet.

Det var også andre som engasjerte seg for å få fremmet flyttevedtaket. Leder A forteller at det skal ha vært misnøye mot ledelsen i direktoratet fra norsk arbeidsmannsforbund (NAF), og at disse skal ha lagt press både på ledelsen i AP og på Fiskeridepartementet om at det måtte skje endringer. Græsdal og Norheim (2002) forteller om et engasjement fra samme hold:

"Det har vært en rekke innspill til fagkomiteen på Stortinget. De har kommet fra stortingsrepresentanter fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, og en egen lobby anført av Maritime Nordvest, og det antydes at krefter innad i Kystverket har brukt sin innflytelse til å fremme flyttevedtaket" (Op.cit. s 7).

Parallelt med dette skal en gruppe tillitsvalgte fra Kystdirektoratet ha forsøkt å påvirke den politiske prosessen ved å danne en "motlobby". Disse hadde bl.a. kontakter til fagkomiteen på Stortinget og til fiskeriministeren. Forsøket kom imidlertid for sent i gang og hadde for liten gjennomslagskraft til å skape en god motlobby, og kulminerte til slutt med en politisk streik (ibid). Tillitsvalgt 2 var en av de sentrale aktørene som var tilknyttet denne motlobbyen. Den tillitsvalgte forteller at motstanden først og fremst gikk ut på å få stoppet flyttingen av Direktoratet, men bekrefter at kampen var til ingen nytte (Kilde: intervju).

Få dager etter at Stortinget hadde vedtatt at Kystdirektoratet skulle flytte fra Oslo til Ålesund, kom en pressemelding fra Kystdirektøren som varslet om en omfattende desentralisering av Kystverket. Tidligere (side 14) har jeg vist hvordan Sundby et. al (2003) begrunner den aktuelle beslutningen, der den angivelig kom på grunn av flyttingen. Jeg har også sagt at det er grunner for å tro at tidsrekkefølgen i dette ikke stemmer, og at prosessen som fører til desentraliseringen av direktoratsoppgaver i 2002 har vært en egen prosess. Kapittel fire viser at omorganiseringen ble initiert med opprettingen av Kystverekutvalget. Flyttesaken lanseres som et tema først i St meld nr 13 (2000 - 2001). Med dette kan det stilles spørsmål ved "årsakssammenhengen" som brukes av Sundby et. al (ibid).

I neste kapittel vil jeg gå nærmere inn på kjennetegna ved den nye organisasjonsformen.

5.3. Oppsummering

Parallelt med tilretteleggingen for omorganisering dukker flyttesaken opp. I dette kapitlet har jeg med utgangspunkt i datamaterialet prøvd å fremheve noen sentrale sider ved flyttevedtaket, det vil si når og hvorfor temaet dukket opp, og hva som har påvirket valg av lokalisering. Flyttingen til Ålesund er i denne oppgaven behandlet som en faktor i forhold til valget av den desentraliserte organisasjonsformen (dvs. flytting av direktoratsfunksjoner til distriktene).

Temaet om flytting blir plantet med NOU1999: 5 da det kommer noen vage antydninger om at det i sammenheng med en fremtidig omorganisering bør gjøres endringer i Direktoratet. I St meld nr 13 (2000 - 2001) offentliggjøres flyttingen som et eget tema, og den 27. februar 2001, etter en rask prosess, tar Stortinget beslutningen om å flytte direktoratet til Ålesund. Flyttingen kan forstås i sammenheng med den lave statusen som Direktoratet hadde, som hadde generert et politisk ønske om å starte på nytt. I kapittel fire har jeg knyttet denne situasjonen til en *tvangsmessig isomorfi*.

Årsaken til valg av lokalisering har imidlertid ikke en klar kobling til noen av de tre isomorfiene. På den ene siden kan lokaliseringsvalget virke litt tilfeldig, mens det fra en annen side må kunne forstås som et resultat av den påvirkningen (lobbyvirksomhet) som kom fra miljøet rundt Maritime Nordvest. Det er som ikke noen umiddelbare og klare koblinger mellom "direktoratskampen" og ny-institusjonell teori. Det som likevel kan være interessant å merke seg her, er begrunnelsen som MN bruker for å legitimere Ålesund som direktoratskandidat, og

som er forankret i "klyngetenkningen" vi kjenner fra den såkalte "Porter - skolen" (Michael Porter, 1990). Denne argumenteringen kan på sett og vis gi assosiasjoner til en *normativ isomorfi*. Med dette mener jeg at MN tar i bruk en type begrep som har utgangspunkt i en akademisk tenkning, og bruker dette som et virkemiddel for å overbevise Stortinget og Fiskeridepartementet om at Direktoratet bør legges til Ålesund. På en annen side ser vi at dette befinner seg utenfor DiMaggio & Powell sin normative isomorfi (1983). Dette er fordi det i denne sammenhengen er snakk om politiske aktører, som representerer næringsvirksomheten i sin region. Det er politisk innflytelse over kystforvaltningen de vil ha. Aksjonen må derfor forstås som næringspolitisk interessekamp (der MN som aktør har kjempet med økonomiske motiver) som overhodet ikke kan knyttes til profesjoner.

Isteden foreslår jeg at valget av Ålesund kan være et eksempel på hvordan en parallell tilstrømming av deltakere har påvirket beslutningsprosessen. I denne sammenhengen kan vedtaket om å flytte Direktoratet til Ålesund forstås på bakgrunn av at lobbyen fra MN hadde en god "timing" av sitt framstøt mot Departementet og Stortinget. Dette kan også ha vært avgjørende for at "motlobbyen" fra Kystdirektoratet falt ut av beslutningsprosessen. Omorganiseringsprosessen har på denne tiden "skutt fart", og man har på mange måter fått en ekstraordinær beslutningssituasjon som gir en aktiviseringsmulighet for en ny type aktører som kommer inn og påvirker prosessen. Det at denne lobbyen slipper til i beslutningsprosessen er relevant i forhold til deltakerstrømmen i søppelbøttemodellen. I denne sammenhengen kan det være aktuelt å ha antakelsen (fra side 39) om en "institusjonsfri verden" i bakhodet, og som jeg vil komme nærmere tilbake til i drøftingskapitlet.

Et annet forhold som særlig aktualiserer søppelbøttemodellen er mangelen på årsakssammenhenger (som angitt på side 66) mellom beslutningen om å desentralisere direktoratsfunksjoner og utflytting av direktorat. Med desentraliseringen ble Kystdirektoratet (som en konsekvens) svekket med tanke på fagkompetanse, noe som ikke var i tråd med Maritime Nordvest sitt motiv for å få Direktoratet til Ålesund. Dette gir grunnlag for å tro at desentraliseringen allerede var bestemt.

Kapittel 6: Den desentraliserte organisasjonsformen

6.1. Direktørskifte og definering av omstilling

Fiskeridepartementet hentet inn Direktør 1 (ca i 1999 - 2000) til å lage en skisse som skulle være en hensiktsmessig løsning på hvordan en omorganisering kunne gjennomføres i Kystverket. Direktør 1 var "ekstern" i forhold til Kystverket og hadde lite kunnskap om organisasjonen før han kom på banen.

Kystverket hadde på dette tidspunktet nettopp hatt et direktørskifte. En slik utskifting skal ha blitt nødvendig dels på bakgrunn av den dårlige situasjonen som hadde vært i Kystdirektoratet og dels på bakgrunn av regnskapsrot, som den forhenværende direktøren skal ha blitt stilt ansvarlig for (Berge et. al, 2008).

Regiondirektør D (fra Kystverket) var i denne tiden fungerende kystdirektør.

Etter kort tid var det Direktør 1 som fikk jobben. Det er derfor med en forholdsvis ny direktør at den nye organisasjonsmodellen for Kystverket utarbeides i detalj (Berge et. al, 2008).

Oppdraget Direktør 1 hadde fått hos Fiskeriministeren gikk i hovedsak ut på å lage en skisse med et forslag til en fullstendig nyorganisering av Kystdirektoratets internstruktur. I instruksene var det gitt sterke føringer fra Departementet om at omorganiseringen skulle være omfattende, at det måtte virkelige endringer til. Ifølge Direktøren hadde Departementet krevd at det måtte gjøres noe radikalt med Kystdirektoratet sin rolle, som på daværende tidspunkt var betraktet som en skikkelig

"flaskehals". Mistilliten til Direktoratet hadde nådd et slags metningspunkt, og det måtte bli mer ledelses- og styringspreget. Bortsett fra dette hadde Direktøren fått frie hender til å utforme skissen, og hadde selv ansvaret for hvordan han skulle gå frem for å få tilgang på de nødvendige opplysningene (Kilde: intervju).

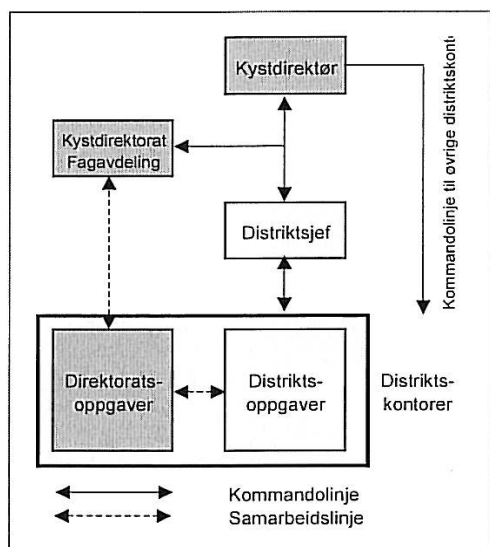
Arbeidet med organisasjonsskissen resulterte i dokumentet som etter hvert fikk tilnavnet "Vettredokumentet". Jeg skal først gi en nærmere beskrivelse av organisasjonsskissen i "Vettredokumentet". Deretter skal jeg si litt mer om hvordan skissen ble utformet. Videre tar jeg opp spørsmålet om hvor det ble av planene om forvaltningsbedrift, og til slutt en betraktning av den "doble desentraliseringen".

6.2. Nærmere om den desentraliserte organisasjonsmodellen

Den desentraliserte organisasjonsmodellen presenteres i "Vettredokumentet" (2001). Sentralt i dokumentet står arbeidsdelingen mellom det nye direktoratet i Ålesund og regionkontorene. Den forestående omorganiseringen i tråd med skissen innebar en massiv desentralisering av direktoratsoppgaver, der hvert av distriktskontorene fikk hver sine landsdekkende oppgaver (Berge et. al, 2008).

I "Vettredokumentet" heter det at *"faglige og administrative oppgaver som i dag utføres av direktoratet fortsatt vil være Kystdirektoratets ansvar, mens utførelsen av de fleste oppgaver legges til distriktskontorene"* (s fem). Figur to viser oppgavefordelingen mellom direktorat og distriktskontor:

Figur to: Kystdirektoratets oppgaveløsning lokalt (Vettredokumentet, 2001).



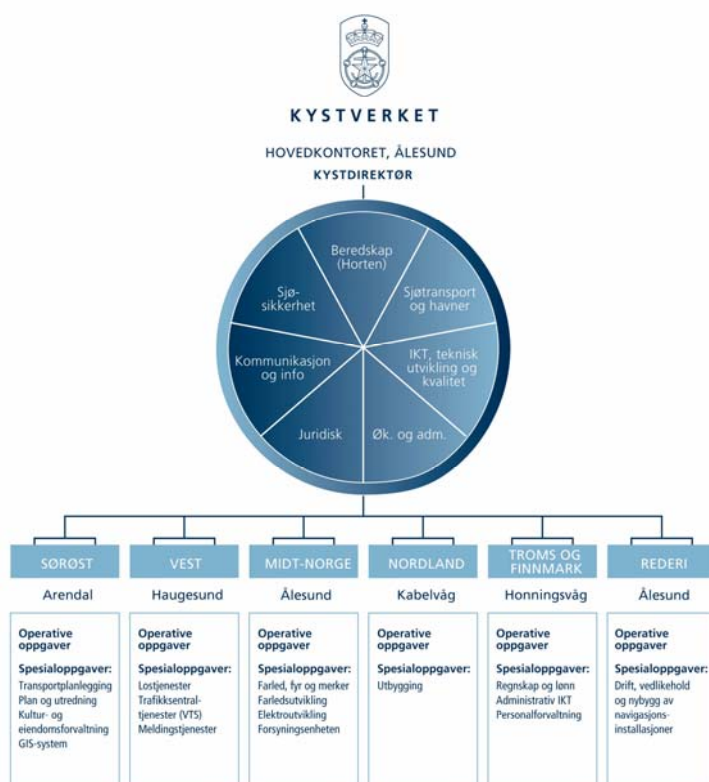
Figur 2: Kystdirektoratets oppgaveløsning lokalt

Ved siden av at regionkontorene fikk tildelt sine egne distriktsfunksjoner (delegering), la "Vettredokumentet" også opp til en *spesialisering* mellom

distriktskontorene. I skissen står det at distriktskontorene skal utføre disse oppgavene på vegne av Kystdirektøren/-Kystdirektoratet eller på vegne av et annet distriktskontor, som betyr at *"direktoratet eller de enkelte distriktskontor fortsatt har ansvaret for den enkelte oppgaven, men i stedet for å ha den nødvendige saksbehandlingskapasiteten og kompetansen selv, "kjøpes" denne fra det aktuelle distriktskontor som har dette saksfeltet som spesialitet"* (s seks). I Kystverket blir disse spesialiserte funksjonene kalt *kompetansesenter*, og det er denne ordningen som betegnes den desentraliserte organisasjonsmodellen. Figur tre viser arbeidsdelingen mellom de enkelte regionene

(<http://www.kystverket.no/arch/img/9593069.jpg>):

Figur tre: Arbeidsfordeling



Oppbyggingen av kompetansemiljø gikk ut på at distriktene skulle spesialisere seg til å utføre de driftsmessige oppgavene de får delegert fra direktoratet. Videre skulle de også bidra til løsning av distriktets lokale oppgaver. Spesialiseringen innebar på denne måten at distriktskontorene skulle "selge" spesialkompetansen sin til de enhetene som har ansvar for at oppgaven blir utført. Ideen med dette var at direktoratet fremdeles ville få ansvaret for faglige og administrative oppgaver, selv om utførelsen av de fleste oppgaver ble lagt til distriktskontorene, og hovedargument var at dette grepet ville styrke og rendyrke direktoratet som styringsorgan for det nye Kystverket.

6.3. Utforming av den desentraliserte organisasjonsmodellen

Direktør 1 blir holdt for å være selve "arkitekten" bak den desentraliserte organisasjonsmodellen. Kapittel 6.3. gir en beskrivelse av utformingsprosessen, og er et forsøk på å gi (ut fra de tilgjengelige data) et bilde på hvordan Direktør 1 ledet an mot den påfølgende omorganiseringen. Versjonen som kommer fram i denne oppgava har stor vekt på "arkitektens" egen beretning om hvordan dette gikk til. Det er lagt vekt på fremheve kjennetegn ved hans problemoppfatninger og løsningstanker.

6.3.1. Samarbeid med distriktsapparatet

Direktør 1 startet arbeidet med å se på hva som kjennetegnet organisasjonen, slik den forelå i sin helhet. Direktoratet fungerte dårlig og hadde etter hans mening grodd fast i noen uheldige spor. Etter å ha undersøkt nærmere kom han fram til at et av de mest grunnleggende styringsproblemene kunne knyttes til måten direktoratsoppgavene ble løst på. De overordnede driftsoppgavene overskygget mye av den andre oppgaven som direktoratet skulle ha, nemlig det å styre Kystverket. Distriktene derimot, så ut til å fungere godt. Direktør 1 konkluderte derfor med at den beste måten å organisere dette på var å videreutvikle kompetansen som allerede fantes i distriktene. Slik kunne man vitalisere de fagmiljøene som allerede eksisterte der.

Det ble fort klart at flere av distriktene var svært kompetente/dyktige innenfor enkelte oppgaver. Blant annet var Kabelvåg gode på entreprenørsiden, utbygging av

havner etc., mens Ålesund hadde sterk kompetanse på fyr og merker. Haugesund hadde fra før av et stort Losdistrikt, osv. På denne måten var det en del områder som utkrystalliserte seg og som avgjorde hvordan de endelige brikkene falt på plass. Så var spørsmålet - hvordan skulle dette styres?

I sin organisasjonsforståelse bar Direktør 1 på en grunnleggende forestilling om at et overordnet organ (i utgangspunktet) skulle konsentrere seg om å styre og å sette i gang prosesser nedover i organisasjonen. Mens selve fremstillingen av de produktene man vil få frem foregår i distriktene. I Kystverket mente han derfor at det ville passe bra om driftssoppgavene på direktoratsnivå (også omtalt som direktoratsoppgaver) ble plassert og fordelt ut til de ulike distriktene. En spesialisering mellom distriktene ville danne grunnlag for å gjøre et mer markert skille mellom driftsoppgaver og styringsoppgaver, og direktoratet kunne dermed få anledning til å konsentrere seg om å styre (å være et "strategisk styringsorgan") og å utføre "overordnede driftsrelaterte oppgaver". Direktør 1 brukte en metafor for å illustrere dette - hvordan man skulle tenke seg rolledelingen i modellen, nemlig at *direktoratet skulle styre og distriktene skulle danse*. På denne måten ville hovedkontoret i prinsippet fungere som en dirigent, mens den ytre etat kunne sammenlignes med symfoniorkesteret.

Direktør 1 bekrefter at distriktssjefene var med i diskusjonen av den nye organisasjonsmodellen fra første stund. Det begynte med en innkalling til et møte der det var bare han og distriktssjefene som var til stede. På dette møtet skulle de utvikle konseptet sammen. Grunnen til at distriktsledelsen ble gitt denne viktige posisjon i prosessen, skyldtes at de ikke var negativt belastet på samme måte som de som satt i direktoratet. Distriktene utgjorde det som fra før av var positivt gitt i Kystverket som

organisasjon. Med andre ord legitime aktører med legitime problem og løsningsoppfatning.

Slik fikk distriktssjefene være med på å utvikle innholdet i den desentraliserte organisasjonsmodellen, mens hovedideene tar Direktør 1 æren for å ha utformet på egenhånd. Da prosessen var ferdig, var det brei enighet blant distriktslederne om at dette var løsningen man ønsket å gå for. Regiondirektør D har bekreftet dette, og sier at det ikke var noen som hadde innvendinger mot skissen. Bekreftelse kommer også fra Regiondirektør E, som sier at alle i ledergruppen var enige i fordelingen av kompetanseoppgaver. Det er ikke vanskelig å forstå at direktørene bejaet forslaget. Her hadde man fått lov til å bli enige seg imellom hvordan de ville utvikle sine distrikt, i en ordning der regionene (distriktene) ville få en enorm vitamininnsprøytning og muligheten til å drive selvstendig og fremtidsrettet arbeid.

Parallelt med utformingen av skissen kom saken med at direktoratet skulle flyttes til Ålesund. Direktør 1 fikk da verken lov til å presentere modellen for de ansatte eller for de tillitsvalgte. Organisasjonsmodellen ble aldri lagt frem for de ansatte før den var vedtatt - det vil si ikke før den ble lagt frem for departementet og fiskeriministeren godkjente den, sier Direktør 1. På denne måten ble det politisk besluttet at det skulle bli som i denne skissen, og de tillitsvalgte følte seg overkjørt fordi de ikke fikk lov til å diskutere den.

"Det var først langt uti februar 2001 at de tillitsvalgte så skissen - da hadde jeg fått lov av ministeren til å vise den fram".

- Direktør 1

Noen få dager etter at flyttingen til Ålesund er bestemt får de ansatte beskjeden i form av en pressemelding fra Kystdirektøren. I denne varsles det om at Kystverket skal omorganiseres, at det skal gjøres en omfattende desentralisering der distriktsoppgavene skal flyttes ut i distriktet.

6.3.2. Ansatte som ble ekskludert

De direktoratsansatte og fagorganisasjonene hadde blitt holdt utenfor i prosessen. Den nye organisasjonsformen skapte derfor forståelig nok en del uro i direktoratet. Ifølge Direktør 1 var grunnen til at den desentraliserte organisasjonsmodellen ikke ble tatt opp med de ansatte, knyttet til at man parallelt arbeidet med beslutningen om flyttesaken. Departementet ønsket ikke at den nye organiseringsformen som var under planlegging skulle styres av diskusjonen om hvorvidt man skulle til Ålesund eller ikke. Den desentraliserte organisasjonsmodellen ble ifølge informanten vurdert som urokkelig.

Regiondirektør D hevder likevel at innflytelse fra de ansatte skal ha skjedd i flere omganger. For det første viser han til noen forespørsler som ble sent ut på e-post til de enkelte distriktene om at man måtte tenke igjennom hvilke fagområder man kunne tenke seg å ta ansvaret for. For det andre hadde man diskusjoner med kystdistriktssjefene (regiondirektørene) som gikk på hvilke fag som skulle tillegges hvem. Direktør 1 hadde gitt distriktssjefene frihet til selv å ha interne forhandlinger med sine ansatte der de skulle finne ut hvordan de ville organisere kompetanseoppgavene. Selv sier han at han (før forhandlingene på Vette) hadde

mange runder med ansatte og organisasjonene internt i forhold til sine egne fagfelt for å formulere hvordan de skulle gjøre dette. På bakgrunn av dette mener Regiondirektøren at de ansatte ved de ulike distriktskontorene skal ha hatt flere muligheter for å påvirke (ved at de fikk delta i beslutningen om hvilke distriktskontor som skulle få de ulike kompetansesentrene). Intervju med tillitsvalgte, derimot, viser en annen side av saken. De opplevde ikke dette som involvering, men forteller isteden om en prosess som ut fra deres erfaringer pågikk i det skjulte. De merket ikke alvorret før det var for sent å påvirke og være med å diskutere utfallet av omorganiseringsprosessen. De bekrefter imidlertid at det en god stund før omorganiseringen hadde blitt sendt ut noen e-poster fra det gamle direktoratet (mens det enda låg i Oslo) med antydninger om en oppgavedeling, og at det var det første de merket til den omorganiseringen som var i vente. I e-postene ble man bedt om info om hvilke områder de ulike distriktene følte seg mest kompetent på, med tanke på et mulig kompetanseansvar. Sånn sett var det jo gitt noen varsler om at en omorganisering skulle komme, men samtidig så sier de tillitsvalgte at de ikke ante at beslutningen skulle komme så fort og uventet. Det oppsto derfor en del uroen rundt ordningen med den desentraliserte organisasjonsformen da den kom. Tillitsvalgt 1 i Kystdirektoratet sier at for han ble desentraliseringen av direktoratsoppgavene innført som lyn fra klar himmel i forbindelse med flyttinga av direktoratet. Tillitsvalgte kunne heller ikke se noen gode begrunnelser for hvorfor omorganiseringen skjedde på denne måten. *"Det var som om man plutselig, fra den ene dagen til den andre, bestemte hvilke kompetansesenter som skulle flyttes hvor",* sier han.

Tillitsvalgt 2 beskriver prosessen på en lignende måte, men er litt mer kritisk. Han er overbevist om at prosessen med hensikt var hemmeligholdt for de som ble mest berørt av omorganiseringen, nemlig direktoratet og de ansattes organisasjoner.

Omorganiseringen kom dermed som et sjokk for de ansatte, og fremsto, etter den tillitsvalgtes mening som en svært lite gjennomtenkt løsning. Spesielt ille, sier han, var det med tanke på at den ble gjennomført av en kystdirektør som bare hadde noen måneders fartstid i Kystverket.

Som vi ser, påpeker Regiondirektør D noen sider ved utformingen av og beslutningen om den desentraliserte organisasjonsmodellen som ifølge han var en måte å inkludere de ansatte på. Det er mulig at man i enkelte distrikt hadde en større grad av åpenhet rundt den forestående omorganiseringen, og at på denne måten først og fremst var direktoratet og fagorganisasjonene som ble holdt utenfor i prosessen. På en annen side er det ikke sannsynlig å tro at denne innflytelsen påvirket utfallet, fordi prinsippene for omorganiseringen i realiteten var bestemt i god tid før de ansatte hadde denne påvirkningsmuligheten. På det tidspunktet da skissen ble gjenstand for forhandlinger med fagorganisasjonene (på Vettre) hadde dokumentet allerede blitt politisk vedtatt. I forbindelse med politiske prosesser suspenderer arbeidsmiljølovens krav om involvering av ansatte, og staten kan gå inn og styre prosessen i en gitt retning. En viktig del av rammene for prosessen var derfor allerede lagt. Spørsmålet om hvilke aktører eller grupper av ansatte som har vært involvert i prosessen og ikke, eller i hvilken grad de fikk påvirke har jeg ikke hatt anledning til å gå videre inn på i denne oppgaven. Men man kan likevel gjøre seg noen tanker på bakgrunn av de dataene som er tilgjengelig. Ett av spørsmålene i spørreundersøkelsen (se kapittel tre) gikk på hvorvidt de ansatte har hatt innflytelse i prosessen frem mot den desentraliserte organisasjonsformen. Det er kun de som var ansatt i Kystverket/Direktoratet før flytting og omorganisering som har svart på dette

spørsmålet. Tabell en viser prosentvis hvor mange av de ansatte som mener de ble involvert i prosessen rundt den desentraliserte organisasjonsformen:

Tabell en: De ansatte ble involvert i prosessen vedrørende beslutningen om den desentraliserte organisasjonsmodellen (desentraliserte kompetansesentra)

Kategorier	Prosent	
Helt uenig/i hovedsak uenig	42,2	
Både og	20,5	
I hovedsak enig/helt enig	13,1	
Vet ikke	24,2	
Totalt	100,0	<i>n = 244</i>

Svarfordelingen mellom "enig" og "uenig" peker mot at de ansatte i liten grad har fått påvirke den desentraliserte organisasjonsformen. 42,2 % har svart "uenig" opp mot 13,1 % som har svart "enig". På samme tid er det en del (20,5 %) som har svart "både og". Dette kan vitne om at det er litt forskjellige måter å oppfatte dette med innflytelse på. De ansatte i distriktskontorene (før omorganiseringen) ble trolig ikke holdt utenfor i lik grad med fagorganisasjonene og de direktoratsansatte, og kan derfor ha oppfattet at det har vært en viss åpenhet om omorganiseringen selv om muligheten for å påvirke direkte ikke var stor. Ellers kan man ha hatt ulik grad av åpenhet rundt saken innad i de forskjellige distriktene. Det er også en mulighet for at det er enkelte grupper av ansatte i Kystverket (for eksempel de selvstendige losene) som i mindre grad har følt at denne prosessen angikk dem. Alt i alt er det nok mest sannsynlig å se for seg at opplevelsen av "utestenging" har vært sterkest hos den

gruppen av ansatte som kan sies å ha blitt rammet hardest i denne prosessen, nemlig direktoratsansatte og fagorganisasjonene. For deres vedkommende var nok den desentraliserte organisasjonsformen entydig noe som de fikk trukket nedover hodet, mot sin vilje og uten mulighet for medvirkning.

6.3.3. Hvor ble det av planene om forvaltningsbedrift?

Den nye organisasjonsskissen ble utformet på bakgrunn av en oppfatning om at Kystverket skal omorganiseres til en forvaltningsbedrift¹⁶. Det ser imidlertid ut til at planene forvitret her, for med beslutningen om den desentraliserte organisasjonsmodellen i "Vettredokumentet" har omstillingsprosessen resultert i vedtaket om å innføre en annen type organisasjonsmodell¹⁷.

Informant F fra Kystdirektoratets økonomiavdeling forteller at de i 2001 startet flere opplæringstiltak med styringsbrev, oppdrag og lignende. Informanten sier at *"man skulle leke mer forretning, man forberedte seg på å bli en forvaltningsbedrift i stedet for et tradisjonelt forvaltningsorgan, men så ombestemte Departementet seg"...*

Det er litt usikkert hva som var årsaken til at forvaltningsbedriftsmodellen tapte tillit hos Departementet. Direktør 1 mener det hadde sammenheng med at Kystverket ikke hadde muligheter til å påvirke inntektene sine fordi prisene var fastsatte av Departementet, og da dette ble klart var forvaltningsbedriftsmodellen mindre aktuell, sier han. På denne måten kan forvaltningsbedriften ha falt naturlig ut av diskusjonen:

"Den grunnleggende ideen i forvaltningsbedriftsmodellen er å gjøre det mulig å kjøpe kompetanse. Når du har forvaltningsbedrift er det fordi at du har inntekter og utgifter. For Kystverkets del var det trafikkmengden som bestemte hvor store inntektene ble. Kystverket hadde betydelige inntekter, men dette var ikke inntekter som Kystverket kunne påvirke på annen måte enn at de kunne anbefale pris, osv. I en forvaltningsbedrift, derimot, har du

¹⁶ I Kystverktutvalgets utredning hadde et stort flertall konkludert med at Kystverket burde omorganiseres til en forvaltningsbedrift. Derfor lå det i kortene at det var dette som skulle skje.

¹⁷ Initieringsfasen og tiden rundt, da Direktør 1 ble satt til å lage organisasjonsskissen.

også en mulighet til å påvirke omsetningen. Du kan drive markedsføring, du kan lage produktutvikling, osv..., men siden Kystverket sine inntekter var i form av reine gebyrer og avgiftsinntekter kunne de ikke gjøre dette. Dette tror jeg var grunnen til at man kom til at det ikke var så lurt å lage forvaltningsbedrift likevel".

- Direktør 1

Det finnes imidlertid ingen undersøkelser, så vidt jeg vet, som understøtter eller bekrefter en slik hypotese (som i sitatet overfor). Det generelle i hendelsen som likevel er nyttig å ta med seg videre fra denne saken, og som er interessant å ta med videre til en teoretisk diskusjon, er at endringen trolig skjer på grunn av at det dukker opp en "ny" eller uventet problemstilling som gjør at beslutningsprosessen skifter retning. Samtidig går det an å stille spørsmålet om hvorvidt dette virkelig var så avgjørende for utfallet av reformen. For som vi etter hvert skal se er det (til tross for at det i retorikken ble slutt på snakket om forvaltningsbedrift) noen prinsipielle trekk ved modellen som blir medbrakt videre i prosessen.

6.3.4. Fra en "bedriftsmodell" til en annen...?

Direktør 1 forteller at inntrykket han fikk, var at det var viktig for Departementet å bevare det økonomiske grunnprinsippet fra forvaltningsbedriftsmodellen. Direktøren mener at dette ble innfridd i den desentraliserte organisasjonsmodellen: *"Kystverket var ifølge Departementet ikke i en posisjon hvor det var fornuftig å bruke forvaltningsbedrift, men Kystverket fikk uansett et nytt økonomisystem: Vi la om økonomisystemet slik at det skulle matche kravene som var tilpasset en*

forvaltningsbedrift, og fortsatte med et system tilsvarende dette selv om vi aldri ble en forvaltningsbedrift” (Kilde: Direktør 1).

Ut fra det Direktør 1 sier her, mener jeg at det i det minste er én viktig ingrediens som finnes både i forvaltningsbedriftsmodellen og den i ”Vettredokumentet”, og som gir assosiasjoner til den såkalte ”bedriftsmodellen” vi kjenner fra NPM- tenkningen. La oss videre se på hva Informant F opplevde i Kystdirektoratet i samme periode:

”Bedriftstiltakene” (se side 85) ble dempet etter at det ble klart at Kystverket skulle fortsette som et tradisjonelt forvaltningsorgan, men så dukket de etter hvert opp igjen (ca 2003 - 2004), i forbindelse med en KPMG- rapport” (Kilde: Informant F).

Berge et. al (2008) påpeker at bestiller- utfører- begrepet (BUM) ble tatt direkte i bruk først i forbindelse med at KPMG kom inn i bildet rundt om 2003 – 2004.

Rapporten det her vises til var en evaluering som de gjorde av Kystverkets interne organisasjon (basert på bruken av modellen i ”Vettredokumentet”) (ferdig i 2004).

Med denne tilrådes det at Kystverket innfører ”bestiller- utfører- mottaker- prinsipp” (BUM) for å innarbeide den desentraliserte organisasjonsmodellen i

”Vettredokumentet” (Se s tre og 28 i KPMG- rapport). Direktør 1 skal i

utgangspunktet ha vært veldig klar over denne parallellen til bestiller- utfører-

modellen, men understreker at det ikke var meningen at den desentraliserte

organisasjonsmodellen (i skissen) skulle være utformet direkte ut fra en slik lest. Han

bekrefter likevel at rollene i ”Vettredokumentet” ble fulgt opp med en bestiller-

utførermodell, slik det står i KPMG- rapporten.

Selv om bestiller- utfører- prinsippet i den desentraliserte organisasjonsformen ikke hadde noe direkte med forvaltningsbedriftsdiskusjonen å gjøre (det var to forskjellige diskusjoner), ser vi her at de begge er virkemiddel for å innfri en forventning om en mer bedriftsrettet virksomhet i Kystverket. Dette er en veldig tidsaktuell tankegang, og kan ses i lys av den trenden som har kommet med New Public Management-paradigmet.

Trendargumentet brukes også av Regiondirektør D. Han sier om den desentraliserte organisasjonsmodellen at: *"Jeg vet om flere opphav. Mattilsynet har gjort tilsvarende, arbeidstilsynet har gjort en spesialisering. Den nye organiseringen i Skattedirektoratet skulle også gjøre noe tilsvarende, såg jeg... Det er jo ikke noe nytt som sådan, men noe som ligger i tiden,... og det kommer det til å bli mer og mer av denne organisasjonsformen, det er jeg overbevist om.*

6.4. "Dobbel desentralisering"

Parallelt med tilretteleggingen for å omorganisere kom vedtaket om at Direktoratet skulle flyttes til Ålesund (se kapittel 5), og Departementet grep inn for å holde omorganiseringen hemmelig, slik at den ikke skulle bli forstyrret av flytteprosessen (side 64). Med den desentraliserte organisasjonsmodellen i kombinasjon med direktoratsflyttingen fremstår reformen i 2002 som en "dobbel desentralisering".

Med den doble desentraliseringen har Kystverket fått en styringsmodell som ikke helt var i tråd med planene, og med utgangspunkt i den forutgående politiske prosessen var det kanskje ikke det mest logiske utfallet. Dette fenomenet står sentralt i kapittel sju, hvor jeg skal trekke de teoretiske inntakene inn i drøftingen av oppgavens problemstilling.

I problemstillingskapitlet har jeg forklart den doble desentraliseringen som kombinasjonen av at direktoratet har blitt flyttet til Ålesund og at direktoratsoppgavene har blitt desentralisert til og samlet i de forskjellige distriktene som har fått ansvaret for å bygge opp nasjonale kompetansesenter. Jeg har presisert at flyttingen i seg selv ikke er med å utgjøre den desentraliserte organisasjonsformen, men at den aktualiseres som en faktor i sammenheng med oppgavens problemstilling. Det vil si at disse vanligvis blir sett på som to uavhengige prosesser, men at direktoratsflyttingen i praksis kan ha påvirket resultatet av den omorganiseringsprosessen som knyttes til den desentraliserte organisasjonsformen i så stor grad at det kan være hensiktsmessig å se dem i sammenheng.

Det at beslutningen om å flytte ut hovedkontoret skjer like forut for desentraliseringen av direktoratsoppgavene var med på å prege de mulighetene som direktoratet hadde for å styre i tiden etter reformen. På mange måter ble den desentraliserte organisasjonsformen i Kystverket et grep som svekket Direktoratets mulighet for å ha dybdekunnskaper på de ulike fagområdene (kilde: intervju).

Her er det verdt å legge spesielt merke til at Maritime Nordvest (se side 61 – 62), som la mye innsats i å få direktoratet flyttet til Ålesund, ikke hadde desentraliseringen av direktoratsoppgavene med i sine beregninger. Direktoratet som kom flyttende til Ålesund ble med dette ”vingeklippet”, mens kompetansen var spredt ut i den ytre delen av etaten. ”Slankingen av Direktoratet skal ifølge Direktør 1 ha skjedd som en konsekvens av at de operative oppgavene ble skilt ut i modellen, men han hadde det imidlertid ikke som en målsetning i seg selv. Når det gjelder flyttingen mener Direktør 1 at Departementet ikke hadde orientert han om at han kunne risikere at Direktoratet skulle flyttes. På grunn av at den desentraliserte organisasjonsformen la opp til en stor grad av desentralisering av operative oppgaver, kunne Direktoratet like gjerne ha ligget i Oslo, sier han.

Direktør 1 bekrefter at skissen, når flyttingen ble vedtatt, fikk en ekstra ”kreditering”, fordi distriktsapparatet kunne være med å holde organisasjonen oppe i flytteperioden. Jeg har tidligere i oppgaven vært inne på at flyttingen av Direktoratet har blitt brukt som forklaring på at Kystverket fikk den desentraliserte organisasjonsformen, men på sett og vis mener jeg i denne oppgaven å ha vist at rekkefølgen har vært motsatt. Mens Sundby et. al (2003), forklarer den desentraliserte organisasjonsmodellen som et resultat av flyttevedtaket, har vi imidlertid sett at flyttingen var en parallell prosess, og som kom opp etter at omorganiseringen var initiert.

6.5. Oppsummering

Kapittelet har tatt for seg noen sentrale trekk ved både innhold og prosess knyttet til den desentraliserte organisasjonsformen. Direktør 1 bringes på banen (rundt om 2000) for å utforme et løsningsforslag som er tilpasset behovene i Kystverket.

Direktøren har fått tillit fra Departementet, og er i utgangspunktet stilt nokså fritt for hvordan han skal utforme skissen. I bakgrunnen for denne ligger en oppfatning om at Kystverket skal bli en forvaltningsbedrift, og som begrenser omfanget av mulige utfall av omorganiseringen. Teoretisk er det aktuelt å se dette i sammenheng med en *tvangsmessig isomorfi*.

Reformens innhold er likevel ikke et entydig resultat av Departementets politiske styring, men må kunne forstås i lys av andre faktorer ved den aktuelle konteksten. Sentralt i denne sammenhengen er at den desentraliserte organisasjonsformen (i Vettredokumentet) har fått et innhold som gir assosiasjoner til en bestiller/utfører-modell (BUM). Jeg har knyttet denne til de nyere forvaltningstrendene, og "kvasi-markedstenkningen" fra New Public Management. Dette forholdet gjør at det også er aktuelt å diskutere om en *mimetisk isomorfi* har påvirket valget av organisasjonsform.

Gjennomgangen i kapitlet har vist hvordan krisesituasjonen i Kystverket åpnet for innflytelse fra distriktsledelsen. Samtidig blir en gruppe aktører "koblet av" prosessen (direktoratsansatte, tillitsvalgte). Vi har også sett at det dukket opp et uforutsett problem som gjorde at forvaltningsbedriftsmodellen falt ut av diskusjonen.

Løsningen ble erstattet med den desentraliserte organisasjonsmodellen i

"Vettredokumentet". Situasjonen er på dette tidspunktet også preget av flyttevedtaket (se kapittel fem), og som gjør det spesielt aktuelt å beslutte den organiseringen som modellen i "Vettredokumentet" legger opp til.

I drøftingskapitlet vil tidsaspektet ved disse strømmene være avgjørende for hvordan det har påvirket grad den desentraliserte organisasjonsformen.

Kapittel 7: Drøfting

Oppgavens problemstilling retter seg mot hvilke faktorer som har vært viktige for valg av organisasjonsform i Kystverket. Jeg har presentert to teoretiske inntak, der begge er det vi kan kalle kontekstuelle teorier og som på ulike måter (og under ulike forutsetninger) tar utgangspunkt i og kan belyse nettopp dette med hvordan sammensetningen av elementer i organisasjonens omgivelser virker inn på beslutninger. I kapittel 2.4. har jeg gjort et forsøk på å klargjøre/operasjonalisere noen av de mest sentrale begrepene som er knyttet til teorien.

I dette kapitlet vil jeg forsøke å koble de empiribaserte skildringene som er presentert i kapittel fire, fem og seks til disse begrepene, og jeg skal forsøke å spesifisere under hvilke forutsetninger de teoretiske begrepene kan hjelpe til å belyse noe av det som har skjedd i Kystverket.

7.1. Påvirkning fra institusjonelle omgivelser

Mitt forslag har vært at statsforvaltningen kan være en hensiktsmessig organisasjonsfeltsavgrensning i sammenheng med oppgavens problemstilling, og at dette kan være nyttig til å diskutere hvordan isomorfe prosesser har påvirket den desentraliserte organisasjonsformen i Kystverket. Denne avgrensningen utgjør dermed en viktig forutsetning for hvordan de ulike formene for isomorfi gjenspeiles i den diskusjonen om hvordan Kystverket fikk den desentraliserte organisasjonsformen.

7.1.1. Tvangsmessig isomorfi

I henhold til ny- institusjonell organisasjonsteori kan organisasjoner oppleve både formelle og uformelle tvangsmessige påtrykk fra omgivelsene. Formelt press knyttes her til lover og regler som organisasjonen må rette seg etter, mens det uformelle kan antas å ha en mer indirekte tvangsvirkning på organisasjonen. Den første måten å se tvangspress på kan være lett å forveksle med en type faktorer i omgivelsene som heller knyttes til organisasjonens tekniske omgivelser enn til de institusjonelle.

Deler av beslutningsprosessen mot den desentraliserte organisasjonsformen i Kystverket er knyttet til tvingende påtrykk i Kystverkets omgivelser. Jeg skal trekke fram noen eksempler som jeg mener kan vise dette.

Med utgangspunkt i organisasjonsfeltet "statsforvaltningen" er det naturlig og hensiktsmessig å knytte tvangsmessig isomorfi til Departementet, som kan

karakteriseres som en viktig del av de (tvangsmessige), institusjonelle omgivelsene til Kystverket. Fiskeridepartementet har hatt en pådrivende og aktive rolle i å få satt i gang en omorganisering av Kystverket.

Perioden da Kystverkutvalget startet sin utredning kan som sagt regnes for å være en slags "initieringsfase" i prosessen som leder fram mot den desentraliserte organisasjonsformen. Det er en ekstraordinær situasjon hvor Departementet bruker sin myndighet for å få satt endringer i gang. Departementet gjør i denne perioden noen grep som blir ganske avgjørende for hvordan organisasjonsformen skal komme til å bli. Vi kan derfor si at det er en del "tvangsmessig press" som henger i luften i denne perioden. La oss se på en ting om gangen.

Det besluttet at forvaltningsbedriftsmodellen skal danne utgangspunktet for omstillingen av Kystverket. Deretter blir Direktør 1 satt til å lage skissen til en total omorganisering. Organisasjonsskissen (modellen i "Vettredokumentet") blir av mange blir betraktet som Direktør 1 sin "baby", men det foreligger en ganske klar instruks fra Departementet som la føringer for hvordan den nye organiseringen skulle bli.

Et annet eksempel som er et godt bilde på det tvingende i departementets rolle er avgjørelsen om å ekskludere deler av Kystverket fra omstillingsprosessen, og at disse dermed ble fratatt muligheten til å påvirke prosessens utfall. Denne ekskluderingen kan karakteriseres som en viktig hovedlinje i prosessen frem mot den desentraliserte organisasjonsformen, og det kan knyttes til en tvangsmessig isomorfi.

Den utbredte desentraliseringstendensen i statsforvaltningen kan gi signaler om en slags "omstillingsdeterminisme". I tråd med dette argumentet er det sannsynlig at alle (eller de fleste) forvaltningsområdene før eller senere vil gjennomgå omformingsprosesser som følger en hovedstrøm eller en dominerende organisasjonstrend. Denne tendensen er vist i Sundby et. al (2003). Et utviklingsmønster som dette vil være nærliggende å knytte til en mimetisk isomorfi (som jeg skal drøfte nærmere i neste avsnitt). På samme tid er den delen av omgivelsene som knyttes til dette med New Public Management (nyere tids reformpolitikk, osv.) ikke utelukkende mimetisk - Det ligger også en form for tvangsmessig påtrykk i dette bildet.

I den tiden vi lever i er det viktigere enn noen gang å ha sosial legitimitet, ikke bare på hjemmebane, men også i internasjonal sammenheng. For mange norske politikere er det derfor en viktig strategi å tilpasse seg til tender og internasjonale standarder, også i tilfeller der man ikke er direkte tvunget til å gjøre dette. Det jeg vil fram til her er at når New Public Management - relaterte ideer blir tatt inn i den norske konteksten, kan dette ha en sammenheng med påtrykk som staten utsettes for fra internasjonalt hold. I forlengelsen av dette vil organisasjonene i den norske statsforvaltningen påvirkes gjennom tvingende beslutninger som fattes i departement eller i Stortinget. Begrepet om legitimitet kan i denne sammenhengen være sentralt for å forstå hvorfor de norske myndighetene tilpasser strategi på tvers av landegrensene. Her står man på mange måter i en gråsoner mellom tvangsmessig og mimetisk isomorfi. Som vi skal se i neste avsnitt, kan ulike påtrykk henge sammen på en naturlig måte, at de påvirker vekselvis og i samspill.

7.1.2. Mimetisk isomorfi

Mimetisk isomorfi drives i teorien frem av usikkerhet, og kalles derfor også usikkerhetsdrevet isomorfi (DiMaggio & Powell, 1983). I tilfeller hvor organisasjoner utsettes for usikkerhet tenderer de mot å kopiere andre organisasjoner og å slutte seg til hva andre organisasjoner har gjort i lignende tilfeller. Dette fordi det kan være en viss trygghet i å gjøre noe som allerede er prøvd. Det ligger en kime til legitimitet i argumentet om at "det er slik alle andre gjør det". På dette punktet er det likevel vanskelig å skille mellom hva som er mimetiske påtrykk og hva som skyldes et mer tvangspregget press. Jeg skal komme tilbake til betydningen av en slik tilknytning, men først vil jeg vise på hvilken måte mimetisk isomorfi gjenspeiles i Kystverket, og i den desentraliserte organisasjonsformen.

Mimetisk isomorfi kommer til uttrykk på flere måter, og på flere tidspunkt i prosessen mot den desentraliserte organisasjonsformen, kanskje aller først i NOU:1999 der det argumenteres for forvaltningsbedriftsmodellen fordi den er *utbredt og anerkjent*. Dette er som sagt noe som skjer i sammenheng med en tilrådning om å omorganisere Kystverket til en forvaltningsbedrift men som etter hvert "forsvinner" ut av bildet. Det er også eksempel på uttalelser i denne oppgaven som setter den desentraliserte organisasjonsformen i sammenheng med mimetisk isomorfi. Regiondirektør D sier for eksempel at (i tilknytning til den desentraliserte organisasjonsformen) "det er en løsning som ligger i tiden", og at "det finnes flere eksempel på andre som har organisert på denne måten, og det kommer helt sikkert til å bli flere i tiden fremover".

Når den desentraliserte organisasjonsformen blir vedtatt er det likevel bevart noen trekk som er sammenfallende med en forvaltningsbedrift, og som er viktige i denne sammenhengen.

"Bedriftsmodellen" som organisasjonsideal er et fenomen som knyttes til moteorganiseringsprinsippene som har blitt "importert" eller "adoptert" i sammenheng med New Public Management, og de relaterte organisasjonsideene som har kommet gjennom nyere tids forvaltningsreformer. Med det nye tankesettet har det blitt mer vanlig å fokusere på de ulike forvaltningsområdene som "bedrifter", og grensene mellom offentlige og private organisasjoner har blitt tonet ned (jf side 7). "Bedriftsmodellen" (eller "kvasi- markedstankegangen" som det også kan kalles) utgjør en viktig ideologisk basis for de organisasjonsformene som har oppstått i kjølvannet av disse forvaltningsreformene. I kapittel en (side elleve) har jeg nevnt "Bestiller/utfører- modeller" som et vanlig eksempel. Skissen i "Vettredokumentet" gir assosiasjoner til nettopp en BUM- organisering.

I diskusjonen av tvangsmessig isomorfi nevnte jeg at mimetiske påtrykk kan ha en nær kobling til et tvangsmessig påtrykk, og som gjør at det kan være hensiktsmessig å drøfte hvordan de to isomorfiene påvirker hverandre empirisk sett. Altså, i de tilfellene der det er et tvingende omstillingspress, men der løsningen ikke er opplagt, kan mimetiske påtrykk (som kan være dominerende organiseringsstrenger) påvirke løsningen man ender opp med? Rundt om initieringen av omstillingen (ca 1997) var situasjonen i Kystverket preget av "tvangspress" til endring. Det hadde bygget seg opp et sterkt omstillingspress. På samme tid var det mye usikkerhet i forhold til en ny organisering, og man manglet den konkrete løsningen på hva som burde gjøres. I tråd med DiMaggio og Powell (1983) er usikkerhet den viktigste driveren av mimetisk

isomorfi. I initieringsfasen var det dermed lagt til rette for at den forestående omorganiseringen ville bli påvirket av en mimetisk isomorfi.

På dette punktet er det likevel noen forhold som gjør det litt vanskelig å sette mimetisk isomorfi i sammenheng med den desentraliserte organisasjonsformen, og det er også problematisk hvordan "statsforvaltningen" som organisasjonsfelt kan bidra med et godt bilde på hva som har skjedd i Kystverket. En av de viktigste årsakene til dette er det styringssvake Kystverket, der direktoratet (hovedkontoret) må antas å ha hatt minimal innflytelse – fordi de var avskjermet fra den politiske prosessen. I den grad man kan forstå den desentraliserte organisasjonsformen ut fra en mimetisk isomorfi er det kanskje, på grunn av dette, være hensiktsmessig hvis problematikken settes i sammenheng med et annet organisasjonsfelt, og der det i hovedsak ikke er Kystverket som er den aktøren som påtrykket rettes mot og diskuteres i forhold til.

7.1.3. Normativ isomorfi

Det normative (eller profesjonsdrevede) presset i en organisasjons institusjonelle omgivelser knyttes til profesjonalisering, og yrkesgruppers kamp om å oppnå innflytelse på makten. I Kystverket har man en potensiell kilde til normativ isomorfi som er knyttet til profesjonene/fagorganisasjonene.

I diskusjonen til nå har vi sett at det har vært et sterkt innslag av tvingende påtrykk, spesielt i initieringsfasen, det var departementet som tok initiativ til å sette i gang omstillingen. Da er det også usannsynlig at normativt press kan ha hatt noe å si for at

omstillingen ble satt i gang. Gitt at fagorganisasjonene har påvirket den desentraliserte organisasjonsformen må dette presset derfor ha kommet i en fase av omstillingen der de ansatte kunne hatt mulighet for å slippe til.

Datamaterialet gir imidlertid et nokså entydig signal om at fagorganisasjonene ikke har hatt innflytelse på den desentraliserte organisasjonsformen på noen tidspunkt i prosessen. Det er også lite som taler for at "profesjonene" har hatt avgjørende betydning for innholdet i reformen, og for hvordan organisasjonsskissen i "Vettredokumentet" ble utformet.

I blant annet NOU:1999 blir det fastslått at de effektivitetsmessige problemene, og den dårlige ressursutnyttelsen i Kystverket hadde en sammenheng med at direktoratet var alt for faglig orientert og opptatt av de operative oppgavene.

Innstilling S nr 127 (2000 - 2001) fremhever at det operative fokuset har ført til at fag og ikke økonomi har fått styre hva som skulle prioriteres, og at økonomiforvaltningen hadde fått liten oppmerksomhet. Viktig i denne sammenhengen er å se på hva som skjedde med direktoratet under omstillingen og hva som kjennetegner det nye direktoratet, slik det har blitt etter omorganiseringen. Faglig sett er det "nye" direktoratet nokså svakt sammenlignet med hvordan det "gamle" var.

Med dette vil jeg konkludere med at det alt i alt er få ting som tyder på at normativ isomorfi har hatt noen betydning for beslutningen om den desentraliserte organisasjonsformen i Kystverket. Trolig kan vi si det så sterkt som at profesjonene har vært helt fraværende, og på mange måter kan det se ut til at det for "reformierne" nettopp har vært hensikten å svekke de partene som kunne utgjøre

kilden til normativ isomorfi: Med mindre innblanding fra fagorganisasjonene ville det bli lettere å reformere organisasjonen uten motstand.

7.2. Beslutningsprosessen mot den desentraliserte organisasjonsformen

Den foreslåtte tidsavgrensningen for beslutningsprosessen i denne oppgaven har vært fra ca 1997, med nedsettelsen av Kystverkutvalget, og til beslutningen om å desentralisere direktoratsoppgavene i 2002.

Det er flere egenskaper ved den beslutningsprosessen jeg har studert som kan ses i lys av en "søppelbøtteprosess". Jeg har i denne oppgaven lagt spesielt vekt på noen forhold som ser ut til å ha vært av avgjørende betydning for hvordan beslutningsprosessen utviklet seg, og for å forstå hvorfor man fikk den desentraliserte organisasjonsformen i 2002. For det første sikter jeg mot situasjonen i initieringsfasen. For det andre gjelder det prosessen som fører til at flyttevedtaket blir tatt i februar 2001. Deretter er det utformingen av den desentraliserte organisasjonsmodellen ("Vettredokumentet"), og som blir vedtatt kort tid etter flyttevedtaket. I det følgende har jeg drøftet disse i lys av "søppelbøttemodellen", og jeg skal forsøke å fremheve hva slags betydning den aktuelle tidsrekkefølgen har hatt for utfallet.

7.2.1. En "anarkisk" beslutningsprosess

På den tiden da omstillingen ble initiert sto Direktoratet veldig svakt, hadde liten tillit, og var styringssvakt. Slik hadde man latt det "skure og gå" en god stund. Situasjonen hadde bygget seg opp og det var nå nærmest "krisetilstand". Det er i denne forbindelsen at omorganiseringsspørsmålet for alvor skyter fart, og fra Departementets side er det nå med en intensjon om å få Kystverket inn i et nytt spor. Med dette ligger det an til en "totalrenovering" av etaten. Samtidig er det uklarerhet i forhold til hvordan problemet skal gripes av, og hvordan den forestående omstillingen skal gjennomføres. Altså, man har et sterkt omstillingspress i kombinasjon med en mangel på klare løsningsforslag.

Karakteristisk for situasjonen er at de "vanlige" prosessreglene ikke gjelder. Direktoratet blir satt på sidelinjen, og de "gamle" spillereglene blir utfordret. Situasjonen er på mange måter er nokså "ustrukturert", og man får en beslutningsarena der det er åpent for nye og tilfeldige deltakere og løsninger. Med dette kommer en aktiviseringsmulighet for nye deltakere utenfor styringsverket, og som antakeligvis ikke hadde hatt samme anledning til å påvirke under "normale" omstendigheter. I det følgende skal jeg gå litt nærmere inn på hvilke implikasjoner den ekstraordinære eller "anarkiske" beslutningssituasjonen kan ha gitt for hvordan prosessen utviklet seg.

7.2.2. Parallelle strømmer

I 1997 kommer "Kystverkutvalget" på banen og markerer starten på omstillingen. Utredningen avleveres den 15. februar 1999. På bakgrunn av tilråkningene i NOU1999:5 gjøres det i St meld nr 13 (2000 - 2001) klart at Kystverket *skal* omgjøres til en forvaltningsbedrift. Samtidig (i den samme stortingsmeldingen) introduseres spørsmålet om flytting, ikke som et konkurrerende men et parallelt forslag. Disse blir utgangspunktet for det som kan sies å være to parallelle prosesser, og som er med å påvirke resultatet av omorganiseringen i 2002. Herfra utvikler prosessen seg på mange måter noe anarkisk, men trolig ikke tilfeldig.

Etter initieringsfasen "pushes" prosessen over i en ny fase, og omorganiseringsspørsmålet er ikke lenger fullt ut i statens hender.

I denne forbindelsen ble det åpnet for en tilstrømming av nye deltakere. Den ene deltakerstrømmen er Maritime Nordvest som får anledning til å koble seg på prosessen i forbindelse med at flyttesaken kommer opp. Prosessen utvikler seg i form av en interessekamp (om lokalisering), der vi på den ene siden har Maritime Nordvest som driver aksjon for å få Direktoratet flyttet til Ålesund. På motsatt side kjempet lobbyen fra tillitsmannsapparatet i Kystdirektoratet om å få stoppet flyttingen. I kapittel 5.2. så vi at MN kom tidlig i gang med å forberede et framstøt. Først jobbet de for å få driftsenheten, men da dette ikke ble noe av gikk de isteden for å få hele Direktoratet. Alt i alt er det sannsynlig å se for seg at avgjørelsen faller på Ålesund fordi MN - lobbyen hadde en "riktig timing". På det tidspunktet de kom på banen hadde man en beslutningssituasjon som muliggjorde at en ny strøm av aktører

med nye løsningsmuligheter fikk slippe til. Direktoratet var satt ut av spill, noe som også gjenspeiles i denne interessekampen.

Direktør 1 (rundt om 2000) bringes inn på banen (av Departementet) for å utarbeide en skisse med forslag til en spesialtilpasset løsning for den forestående omorganiseringen av Kystverket. Det er i denne forbindelsen at den andre deltakerstrømmen som blir koblet på beslutningsprosessen gjør sin entré, nemlig distriktsledelsesapparatet. Distriktslederne i Kystverket ble tatt med i utformingen av den desentraliserte organisasjonsmodellen. I kapittel seks har vi sett at disse får være med å påvirke innholdet i den desentraliserte organisasjonsmodellen, mens direktoratets tillitsvalgte derimot var koblet av prosessen.

Kombinasjonen av utflytting av direktoratet og desentraliseringen av direktoratsoppgavene ("den doble desentraliseringen") kan være et eksempel på hvordan parallelle strømmer av beslutningsmuligheter preger beslutningsutfallet på en til dels upredikerbar måte. Utfallet bygger ikke på en konsekvensiell logikk. I denne sammenhengen vil jeg vise tilbake til Sundby et. al (2003) sin forklaring på den desentraliserte organisasjonsformen i Kystverket. Vi har sett et godt eksempel på at dette ikke stemmer i forbindelse med det utslaget ordningen med de desentraliserte kompetansesentrene fikk for Maritime Nordvest, der direktoratsflyttingen til slutt ble en lite hensiktsmessig løsning. Dette er et av forholdene som gjør det lite sannsynlig at beslutningen om flyttingen har vært årsaken til beslutningen om den desentraliserte organisasjonsformen, dvs. at det var flyttevedtaket som nødvendiggjorde en delegering av funksjoner til distriktskontorene. Derimot har vi sett at flyttesaken kom opp først etter at omorganiseringsprosessen var innledet.

7.2.3. En "institusjonsfri verden"?

I drøftingen har jeg vist at modellen kan belyse noen veldig sentrale trekk ved den beslutningsprosessen som leder frem mot reformen i Kystverket i 2002. Men på en annen side er det viktig å huske på dette med at søppelbøttemodellen tar utgangspunkt i at det ikke finnes institusjoner. Med dette som utgangspunkt kan den desentraliserte organisasjonsformen forstås som et resultat tilfældige, parallelle strømmer av problemer, deltakere og løsninger, og ut fra hvordan situasjonen var til enhver tid i prosessens løp. Jeg vil avrunde drøftingen i denne oppgaven med å peke på et problem knyttet til dette.

Problemet med å sammenligne med en "idealtypisk" beslutningsprosess som "søppelbøttemodellen" frembyr, er at beslutningsprosessen i Kystverket ikke er fri for institusjoner. De avgjørende valgene som tas underveis er på ulike måter styrt av "institusjonelle omgivelser" hos de aktørene som har deltatt. Det er ikke bare tilfeldigheter i tid, men også institusjonell påvirkning. Et tidlig eksempel kan være i forhold til sammensetningen av "Kystverikutvalget". Det er neppe tilfeldig hvilke aktører som blir valgt ut. Videre kan vi vise til de modellene som blir diskutert, av hvilke *forvaltningsbedriftsmodellen* antas å være den mest hensiktsmessige. Heller ikke her er det sannsynlig at vi har en institusjonsfri avgjørelse.

Som en ramme for omorganiseringen lå kravet om at den nye organiseringen skulle være tilpasset en forvaltningsbedriftsmodell, men denne faller imidlertid ut av diskusjonen underveis i prosessen. Trolig er utviklingen av den desentraliserte organisasjonsmodellen likevel ikke basert på tilfeldigheter - Man fortsetter å bygge på

de samme kravene som fulgte med den forrige løsningen. Dette er en av grunnene til at det kan stilles spørsmål ved i hvor stor grad situasjonen er "institusjonsfri".

Tidligere i oppgaven har jeg vært inne på at det finnes noen likhetstrekk mellom "Søplebøttemodellen" og ny- institusjonell organisasjonsteori. Disse kan være relevant å ta frem i denne sammenhengen, og kan være et eksempel på hvordan inntakene i kombinasjon kan være med å gi en mer utfyllende forklaring på hva det er som har karakterisert beslutningssituasjonen, og som kan ha spilt en avgjørende rolle for at Kystverket fikk den desentraliserte organisasjonsformen: Det ene som er sentralt er usikkerhetsbegrepet. I søppelbøttemodellen er usikkerhet en viktig forutsetning for at man skal få en anarkisk beslutningsprosess. Fokuset på usikkerhet kjenner vi også fra *mimetisk isomorfi*. Det er en hovedingrediens i virkelighetsoppfatningene som disse teoriene bygger på, mens kontekstforståelsen er riktignok forskjellig. Mimetisk isomorfi er ment å synliggjøre hvordan institusjoner i omgivelsene påvirker valg av organisasjonsform i usikre omgivelser, og særlig hvor viktig trend er for hva slags organisasjonsmodeller som oppfattes som legitime løsninger.

Det finnes også en kobling mellom søppelbøttemodellen og ny- institusjonell teori som kan gi en mer utfyllende forståelse for hvordan den tidsmessige rekkefølgen av viktige enkelthendelser i beslutningsprosessen har hatt betydning for hvilket utfall prosessen får. I henhold til den historiske institusjonalismen vil nemlig de ulike hendelsene i beslutningsprosessens forløp være knyttet sammen over tid, og der særlig noen forhold og tidsrekkefølgen i disse vil fremstå som spesielt avgjørende for å forstå det aktuelle resultatet. I denne forbindelsen kan en utfylling for eksempel

synliggjøre betydningen av at beslutningsprosessen innledes med forventningen om at Kystverket skal bli en forvaltningsbedrift. Når forvaltningsbedriftsmodellen faller ut av prosessen er det først og fremst i retorikken, mens det er mye som tyder på at prinsippene i denne blir videreført i den organisasjonsmodellen som lanseres i "Vettredokumentet". Vi ser her at de beslutningene som er tatt tidligere i prosessens forløp kan bæres videre og gjenspeiles i senere vedtak. Det er med andre ord en slags "stiavhengighet" i prosessen som ikke er upreget av hvilke oppfatninger (institusjoner) som har vært viktige tidligere i historien.

Som vi har sett vil vi neppe kunne finne beslutningsprosesser som er fundamentalt fri for institusjonell påvirkning, men kanskje kan vi si at det finnes situasjoner med mer eller mindre institusjonelle føringer. I Kystverket har vi sett et eksempel på at de "etablerte" institusjonene har blitt satt litt ut av spill, slik at resultatet man fikk med reformen i 2002 ble litt annerledes enn hva man kunne ha ventet seg i utgangspunktet.

7.3. Oppsummering og konklusjon

I denne oppgaven har jeg tatt for meg reformen av Kystverket i 2002, og jeg har forsøkt å forklare hvordan kontekstuelle forhold har virket inn på det gitte utfallet. Problemstillingen i oppgaven har rettet seg mot hvorfor og hvordan Kystverket fikk den desentraliserte organisasjonsformen. For å finne noen forklaringer på dette har jeg i all hovedsak tatt utgangspunkt i "Søplebøttemodellen" (March, Olsen, Cohen, 1972 og 2007), og DiMaggio og Powell sin teori om institusjonell isomorfi (DiMaggio og Powell, 1983).

Den empiriske delen av oppgaven har for det første bestått av en gjennomgang av hovedlinjene i den historiske utviklingen av Kystverket, fra Kystdirektoratet ble dannet i 1973, via etableringen av Kystverket i 1981, og frem til nedsettelsen av "Kystverkutvalget" i 1997. Med nedsettelsen av "Kystverkutvalget" settes det for alvor fart på omstillingsspørsmålet. I denne oppgaven er det derfor denne hendelsen som holdes for å være initieringen av den prosessen som leder frem mot desentraliseringen av direktoratsoppgavene i 2002. Den andre delen knyttes til den prosessen som fører til vedtaket om å flytte Direktoratet til Ålesund i 2001. Flyttingen til Ålesund er i denne oppgaven behandlet som en kontekstuell faktor i forhold til den desentraliserte organisasjonsformen. Jeg har forsøkt å forklare dette flyttevedtaket, og har fremhevet noen viktige forhold som kan illustrere hvorfor temaet dukket opp, og hvorfor Direktoratet valget av lokalisering til slutt falt på Ålesund. Den tredje gjennomgangen har satt den desentraliserte organisasjonsmodellen i søkelyset, og jeg har beskrevet noen av de mest sentrale forholdene i utformingen av

organisasjonsskissen, og har deretter forsøkt å kaste lys over hva som var årsaken til at Kystverket fikk det jeg i denne oppgaven har kalt en "dobbel desentralisering".

Ny- institusjonell teori, og begrepene om organisasjonsfelt og institusjonell isomorfi har vært nyttige inntak for å belyse beslutningen om den desentraliserte organisasjonsformen. Jeg har i denne oppgaven tatt utgangspunkt i at statsforvaltningen kan være en hensiktsmessig organisasjonsfeltsavgrensning. Deler av beslutningsprosessen mot den desentraliserte organisasjonsformen kan knyttes til en *tvangsmessig isomorfi*. Dette kommer særlig til uttrykk i at Fiskeridepartementet har hatt en pådrivende rolle, og bruker myndighet for å få satt omstillingsprosessen i gang. Det er også forhold som aktualiserer *mimetisk isomorfi* for å forklare hva som har påvirket valg av organisasjonsform. I denne reformen gjenspeiles dette i at vi har en løsning som "ligger i tiden", og som er "brukt av andre". Det tydeliggjøres også gjennom at vi har en tendens for like typer desentralisering i de ulike områdene av statsforvaltningen. Det har imidlertid vist seg at det ikke er så lett å skille mellom hva som er tvangsmessige og mimetiske påtrykk, og i mange tilfeller vil man derfor bevege seg i "gråsoner" mellom de ulike isomorfiene. Normativ isomorfi har derimot har vist seg å ha hatt liten betydning i forhold til problemstillingen i denne oppgaven.

"Søppelbøttemodellen" har også vist seg å være et hensiktsmessig inntak for å belyse beslutningsprosessen som ledet fram mot den desentraliserte organisasjonsformen i Kystverket. Tidsavgrensningen for beslutningsprosessen som har vært brukt i denne oppgaven er fra 1997 (initiering av omstillingen) fram til og med beslutningen om den desentraliserte organisasjonsmodellen i 2002 (ordningen med desentralisering

av direktoratsoppgaver). Det er krisetilstand i Kystverket på den tiden omstillingen initieres. Departementet gjør noen grep som gjør at de "gamle reglene" blir satt ut av spill, og det er i større grad åpent for en mer "anarkisk", og "tilfeldig" utvikling av beslutningsprosessen. Utfallet av beslutningsprosessen vi har sett i denne oppgaven kan dessuten være et eksempel på at parallelle strømmer av beslutningsmuligheter kan prege beslutningsutfallet på en til dels upredikerbar måte. Eksempelet viser også at flyttevedtaket ikke kan benyttes som forklaring på desentraliseringen av direktoratsoppgavene i Kystverket, og det viser dermed at tidsrekkefølgen i Sundby et. al (2003) sin begrunnelse for desentraliseringen i Kystverket ikke stemmer.

Et problem med søppelbøttemodellen har imidlertid vist å være at det i virkeligheten neppe finnes noe sånt som en "institusjonsfri" situasjon. En konklusjon kan likevel være at det enkelte ganger vil oppstå situasjoner hvor *"de gitte institusjonelle reglene blir satt ut av funksjon"*, og som i større grad kan gi et mere "tilfeldige" beslutningsresultater.

Litteraturliste

- Berge, Dag Magne et. al (2008): "Kystverket som desentralisert organisasjon - En analyse." (Utkast til rapport).
- Berger, Peter L. and Luckmann (1966): *The Social Construction of Reality*. New York: Doubleday.
- Berger, Peter L. and Luckmann (1967): *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*.
- Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (1990): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Bokförlag
- Christensen, T.(1991a): *Virksomhetsplanlegging- Myteskapning eller instrumentell problemløsning?* Oslo: Tano.
- Christensen, Tom & Kjell Arne Røvik (1999): "The Ambiguity of Appropriateness". I Morten Egeberg & Per Lægreid (eds.): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press/Universitetsforlaget
- Christensen, T. og Lægreid, P. (red) (2002), *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Ashgate Publishing Ltd.
- Cyert, R. M. and March, J. G. (1963): *A Behavioural Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983): The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1991): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

- Flo, Yngve (1999): Staten ut til folket. Desentralisering som styrings- og forvaltningspolitisk strategi 1945 til 1975. Bergen: LOS-senteret, Rapport 9901.
- Gilje og Grimen (2004): Samfunnsvitenskapens forutsetninger. Innføring i samfunnsvitenskapens vitenskapsfilosofi. Universitetsforlaget.
- Granovetter, Mark S. (1985): "Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology*. Reprinted in: Granovetter, M. and R. Swedberg (eds.) *The Sociology of Economic Life*. (1992).
- Græsdal, T., & T. Norheim (2002): "Hodeverk for styringsverk. Om organiseringen av Kystverket," Bergen: Universitetet i Bergen.
- Hall, Peter A., Rosemary C. R. Taylor (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. Discussion paper 96/6.
- Hatch, Mary Jo. (2001): Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver. Abstrakt forlag.
- Hellevik, Ottar (2002): Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. Utgave 7. Universitetsforlaget.
- KPMG: Sluttrapport, 18. juni 2004: "*Fungerer Kystverket etter hensikten?*" Evaluering av Kystverkets interne organisasjon.
- Larson, M. S. (1977): The rise of professionalism: A sociological analysis. University of California Press (Berkley).
- Lawrence, Paul R. and Jay W. Lorsch (1986): Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration. Harward Business School Press. Boston, Massacusettes (Original book from 1967).

- March, J. G. and Olsen, J. P. (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Scandinavian University Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1984): The new institutionalism: Organizational factors in Political life. *American political science review* Vol. 78 (1984) nr 3.
- March, James G. (1995): *Fornuft og forandring. Ledelse i en verden beriget med uklarhed*. København: Samfundslitteratur.
- Meyer, John & Brian Rowan (1977): Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony. *The American Journal of Sociology (AJS)*, Vol. 83, s. 340-363.
- Meyer, J. and B. Rowan (1991): Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. In W. Powell and P. DiMaggio (1991): "The new institutionalism in organizational analysis". Chicago, The University of Chicago Press).
- Olsen, Johan P, James G. March, Cohen, M. D. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1.
- Olsen, Johan P. (1978): *Politisk organisering (Political Organizing)*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1997): "European Challenges to the Nation State". I Steunenberg, B. & van Vught, F. (eds.): *Political Institutions and Public Policy*. Dordrecht: Kluwer.
- Olsen, Johan P, James G. March, Cohen, M. D. (2007): The Garbage Can Model. (New version) To appear in S. Clegg and J.R. Bailey (eds.), *International Encyclopedia of Organization Studies*. London: Sage 2007.

- Peters, B. Guy (1999): *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*.
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London.
- Posner, R. A. (1986): *The Economics of Law*. Boston: Little, Brown.
- Rae, D. (1967) *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Robinson, G. O. (1991): *American Bureaucracy: Public Choice and Public Law*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Roness, Paul G. (1999): Variantene av nyinstitusjonalisme – Litteraturgranskninger. Nordiske organisasjonsstudier (NOS) 1 (2):95-110. Fagbokforlaget.
- Scott, Richard W. 2001. *Institutions and Organizations*, 2nd ed. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Selznick, Philip (1957): *Leadership in administration: A Sociological Interpretation*. New York, Harper & Row.
- Simon, Herbert A. (1947): *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: The Macmillian Company.
- Statskonsult (2001): *Statlige organiseringer og fornyelse av offentlig sektor*. Statskonsult Rapport 2001:16.
- Sundby et. al (2003): Spredt, men samlet? Prinsipiell vurdering av å legge nasjonale oppgaver til regionalt nivå – Eksempel det nye mattilsynet. Statskonsults rapportnummer 2003:4. Prosjektnummer 838.

- Sunnevåg, Kjell J., & Nils Arne Ekerhovd (2002): "Flytting av en statsinstitusjon - erfaringsbakgrunn og kriterier for lokalisering." I SNF - prosjekt nr:4868 "Lokalisering av Konkurransetilsynet" SNF AS Bergen.
- Taagapera, R. and M. S. Shugart (1989): *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Thorsvik, Jan og Dag Ingvar Jacobsen (1997, 2002): Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Williamson, Oliver (1971): Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, 22, 233-61.
- Zucker, L. (1983): "Organizations as Institutions", in S. B. Bacharach (ed) *Research in the Sociology of Organizations*, pp. 1-42. Greenwich, Conn: JAI Press.
- Zucker, L. G. (1991). Postscript: Microfoundations of institutional thought. Pp. 103-107 in W. W. Powell & P. J. DiMaggio, eds., *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Offentlige dokumenter

“Vettredokumentet”: Fremtidig struktur for Kystdirektoratet og distriktskontorene. Resultat av drøftinger og forhandlinger med de ansattes organisasjoner, 19. juni 2001.

Innstilling S nr 426 (1976 - 77)

NOU1999:5 - "Det nye Kystverket"

NOU2005:3 - Fra stykkevis til helt - En sammenhengende helsetjeneste

B.innstS.nr.1 (1993 - 94)

St.meld. nr. 66 (1971 - 72)

St meld nr 105 (1976 - 77)

St meld nr 46 (1996 - 97) – "Havner og infrastruktur for sjøtransport"

St meld nr 13 (2000 - 2001) - "Om organiseringen av Kystverket"

Lenker

<http://www.istheory.yorku.ca/garbagecan.htm>

http://en.wikipedia.org/wiki/New_institutionalism

www.regjeringen.no

www.kystverket.no

http://www.kystverket.no/arch/_img/9593069.jpg

Vedlegg

1. Tidslinje
2. Intervjuguide 1 (Masteroppgave)
3. Intervjuguide 2 (Masteroppgave)
4. Intervjuguide prosjekt (utkast av Dag Magne Berge): Innledende intervjuer med Kystdirektoratet i Ålesund, 24.01.2007.
5. Spørreskjema - Se også:

<https://www.questback.com/isa/qbv.dll/ShowQuest?Preview=True&QuestID=803698&sid=Ns6Uojr49t&print=1>

Tidslinje: Prosessen fram mot den desentraliserte organisasjonsformen

1981 —> Etableringen av Kystdirektoratets distriktsorganisasjon (Kystverket)

-
- - Utredninger: tiltakende misnøye og oppbygging av argumenter for omorganisering
-
- - St.meld. nr. 46 (1996-1997): FKD vil legge til rette for bedre utnyttelse av ressurser
-



1997 —> FKD nedsatte ”Kystverkutvalget” i oktober



- Maritime Nordvest starter aksjon for å få driftsorganisasjonen ...
- Lobby fra internt i KyV starter kampen mot utflytting av direktoratet

1999 —> ”Kystverkutvalget” ga sin innstilling 15. februar



- Regiondirektør D er fungerende Kystdirektør pga direktørskifte
- Direktør 1 blir gitt oppdrag om å utforme en organisasjonsskisse

2000 —> Direktør 1 trer inn som Kystdirektør. Skissen blir lagt på is ...



2001 —> Beslutning om å utflytte Kystdirektoratet til Ålesund



Beslutning om å desentralisere direktoratsoppgavene (jf skissen)

2002



Dagens organisering med ”dobbel” desentralisering

Intervjuguide 1

1) Formell bakgrunn:

- Kan du fortelle kort om (summere opp ditt liv som leder) din formelle bakgrunn (utdanning, arbeidserfaring, etc).
- Hvordan ble du ansatt som Kystdirektør?
- Hvordan var situasjonen da du kom på bane – hva visste du om omorganiseringen før du tok over? Hva hadde skjedd?

2) Angående beslutningen om den desentraliserte organisasjonsformen (utformingen av det såkalte Vettre-dokumentet):

- Hvilken rolle spilte departementet (FKD) i denne prosessen?
- Var FKD en viktig pådriver for hvordan strukturen skulle være – la de noen (normative) føringer (føringer er normative av natur)?
- Var det andre departement som utmerket seg i denne sammenhengen?
- Andre pådrivere – motstandere – posisjoner?

3) Om "Vettre-dokumentet":

- Kan du si noe om måten dokumentet/struktur-forslaget ble utformet på ?
- Hvem var initiativtakere til at man skulle få en ny struktur?
- Var det en del av iverksettingen/gjennomføringen av omorganiseringen?
- Var det lagt noen føringer på forhånd på hvordan denne strukturen skulle utformes, hva man ønsket å få vektlagt i den ny strukturen for direktoratet og distriktskontorene, eller stod du fritt til å "designer" den selv?
- Hva påvirket ideen om desentralisert spesialisering – fordeling, arbeidsfordeling, effektiviseringsprinsipper lagt til grunn? Pådrivere, press, innflytelse, inspirasjon?
- Da de forskjellige kompetansesentrene skulle plasseres - hva var med å påvirke fordelingen? Var det noe kunnskap som låg til grunn i løsningsforslaget, som var tuftet på undersøkelser/drøftinger med de etablerte distriktskontorene som gikk på fordelingen av oppgaver/ansvar – altså, var det gjort noen utredninger på dette med kompetanseområdene som skulle bestemme fordelingen av oppgaver/ansvar – hvilke distrikt som skulle få hvilke ansvar/spesialoppgaver.

4) Påvirkninger på utformingen av strukturen / hvor ideen kom fra:

- Hvor kommer ideen om en slik struktur fra – inspirasjonskilder, innflytelse, tenke-måter, skole-retninger, teoretisk påvirkning, etc.
- Hadde du/søkte du hjelp fra eksterne aktører, for eksempel rådgivning, konsulenthjelp, etc.
- Hadde du noen andre løsningsforslag som stod sterkt? (NB: pass opp, denne modellen var ikke gjenstand for diskusjon.....men hva var da forhandlingene om?)

5) Påvirkning i utformingen / involvering av de ansatte i organisasjonen:

- Dette navnet – "Vettre-dokumentet", hvordan fikk det dette navnet, var det et forhandlingsmøte som foregikk der, ja.
- Hva var det man forhandlet?
- Hvem var til stede?
- Hvordan ble ideen om den desentraliserte organisasjonsformen brakt på bane?
- Hvordan, i hvilken grad, ble de ansatte involvert i prosessen med å beslutte denne organisasjonen?
- Var det noen motsetninger og konflikter i prosessen? Noen som utmerket seg? På hvilken måte – hvem var de og hva stod de for – hva var deres hovedargumenter? Var det enighet i prosessen? Hva var de viktigste opposisjonene?
- Hvordan kom de til uttrykk?
- Hadde de reell mulighet for innflytelse på beslutningen?
- Når ble beslutningen tatt? Hvordan/av hvem?

6) Var det noen kobling mellom flyttingen av direktoratet til Ålesund og den desentraliserte organisasjonsformen? Ser du noen sammenheng/forklaring?

7) Hva ser du som de største utfordringene/forbedringsmulighetene for den desentraliserte organisasjonsformen i dag – på bakgrunn av de erfaringene du høstet? (Til Øyvind Stene)

Intervjuguide 2

1. Hva var årsaken til at man var interessert i å flytte Kystdirektoratet til Ålesund?
2. Hvilke virkemidler ble brukt for å få direktoratet lokalisert til Ålesund?
3. Var det noen bestemte ønsker for hvordan dere ville at det nye direktoratet skulle være, for eksempel mtp. funksjon, rollen ift. distriktskontorene, etc.
4. Den nye ordningen i Kystverket med desentraliserte kompetansesenter i distriktene (jf "Vettredokumentet"):
5. Er du kjent med den nye ordningen? Kjenner du til dette "Vettredokumentet"?
6. Var det noen fra det maritime miljøet på Sunnmøre som hadde innflytelse på fordelingen av direktoratsoppgavene til de nye kompetansesentrene?
7. Kjenner du til noen andre pådrivere fra andre regioner?

Intervjuguide (prosjekt)

Kystverket – desentralisert org. form.

Intervjuguide. Intervjuer i Ålesund 29. januar 2007.

1. Informantene. Hvem, hvilke bakgrunn – hvor lenge i kystverket.
2. Hvis dere kan svare på det (avhengig av bakgrunn): Kan dere si noe om årsakene til at den desentraliserte org. formen ble valgt i 2002, jf. Vettredokumentet
3. Hvem ble involvert i beslutningsprosessen her – hvem var toneangivende? Var det kontroversielt? Eventuelle motstandere.
4. Er det nå ro om denne ordningen i Kystverket?

Dagens ordning - struktur - beskrivelse

5. Hvilke formelle samordningsformer/styringsteknikker anvendes i styringsformen – sammen med den desentraliserte orgformen
 - a. Bestiller/utførermodell. I hvilken grad og på hvilke områder. Form. Illustrerende eksempler.
 - b. Mål og resultatstyring
 - c. Budsjettering – regnskap – Rammebudsjettering og "resultatansvar"
 - d. Profesjonell autonomi
 - e. Møter – stabsmøter (ledere, distriktssjefer), kontaktmøter (fagforeningene) o.a.
 - f. Uformell kontakt

6. Kan dere si noe om kommandolinjene i organisasjonen – med utgangspunkt i den desentraliserte kompetansesentrene?
 - a. Merk spesielt forholdet mellom avdelingene i direktoratet (sentralt) og kompetansesentrene på distriktskontorene. Er kompetanseområdene mellom disse helt avklart? – Gråsoner? Kontroversielt?
 - b. Gråsoner mellom ulike desentraliserte kompetansesentre?
 - c. Iverksetting av (ny) statlig politikk – dep. – dir. – kystverk. Hvordan gjøres det?
 - d. Distriktssjefene – leder for sine respektive kompetansesentre, men uten instruksjonsrett overfor andre distrikt – om direktøren. Hvordan fungerer dette i praksis?
 - e. Distriktenes rollekonflikt mellom distriktskontor og sentral kompetansesenter?
7. Ideer, initiativ nedenfra – fra et kompetansesenter – som gjelder Kystverket som helhet- Hvordan håndteres det? (jf. punkt 6 a)
8. Reformen 2002 – resultat 5 år etter – Hva har fungert, hva har ikke fungert? – Hvor er flaskehalsene?
9. KPMGs rapport, styringsgruppen for omorganisering, jf. Øyvind Stenes notat av 19. jan. 2001. Uenighet i styringsgruppen.
 - a. Hva gikk uenighetene ut på?
 - b. Hvem var uenige?
 - c. Hvorfor?
 - d. Hvilke endringer ble gjort og hvorfor?

Kultur med mer

10. Skinner igjennom i de forberedende dokumentene til 2002-reformen: Sterk faglighet, sterke profesjoner, motstridende verdier. Hvordan er dette nå?:
 - a. Hensynet til økonomi som verdi

- b. Faglige motsetninger (profesjonsmotsetninger),
 - c. Samordning av ulike kulturer og verdier fra gammelt av – hva er gjort og med hvilke resultat? Har orgreformen hatt en selvstendig rolle her?
 - d. Nye motsetninger mhp måter å tenke på (som følge av reformen)?
 - e. Igjen: legitimiteten til nåværende orgform. (hvis ikke svart over)
 - f. Uformelle nettverk/ kontakter på tvers av intensjonene i reformen
11. Rekruttering av personell til kompetansesentre – går det greit? Gjennomtrekk av kompetansepersoner?

Omgivelsene - nettverk

12. Karakterisere direktoratets forhold til Fiskeridepartement og andre departement
- a. Involvering i deptets politikkutforming
 - b. Ulike signaler fra ulike dept, merk spesielt Beredskapsavdelingen – (Miljø) men også sikkerhet (Justis)
13. Karakterisere forholdet til brukerne (Merk her: Mange av tjenestene her er betalingstjenester)
14. Forholdet mellom kystverkets rolle som faglig tilsynsmyndighet og dets rolle som veileder.

Oppsummerende:

15. Hvilke forbedringspotensial ser dere for den desentraliserte organisasjonsmodellen? Hvilke endringer bør komme?
16. Er det saksforhold vi ikke har berørt her, som dere anser som viktige for en vurdering av den desentraliserte organisasjonsformen
17. Eventuelt

